Les chemins de la compétence

Éducation et formation professionnelle au Canada

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1992

Les chemins de la compétence

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:

Les Chemins de la compétence : éducation et formation professionnelle au Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : A lot to learn.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-93803-0
N° de cat. MAS EC22-182/1992F

1. Enseignement secondaire – Canada – Évaluation.
2. Préparation à une carrière – Canada – Évaluation.
3. Enseignement professionnel – Canada – Évaluation.
I. Conseil économique du Canada. II. Titre : Éducation et formation professionnelle au Canada.

LC1035.8.C2L6714 1992 373'.0971 C92-099674-4

Les chemins de la compétence

Éducation et formation professionnelle au Canada

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1992

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-182/1992F
ISBN 0-660-93803-0

Imprimé au Canada

92-05467/

Table des matières

Avant-propos vii

Introduction 1

La qualité : un enjeu essentiel 4
- Indicateurs quantitatifs 5
  - Taux d'inscription et d'abandon scolaire 5
  - La situation des autochtones 6
- Indicateurs qualitatifs 6
  - Rendement scolaire 7
  - Alphabétisation fonctionnelle des jeunes adultes 10
- Certains aspects critiques du rendement scolaire 10
  - L'élève 10
  - Famille, amis et camarades 10
  - Les enseignants 13
  - Les écoles et leurs ressources 13
  - L'occasion d'apprendre 15
- Résumé 17

Le continuum de formation 18
- L'enseignement professionnel dans les écoles secondaires 19
- Les collèges 20
- Apprentissage 22
  - Normes nationales et coûts 23
  - Sensibilité du système d'apprentissage au marché du travail 23
- Perfectionnement professionnel continu 24
  - Besoins en compétences et réaction des employeurs 24
  - Formation donnée par l'employeur 25
  - Un rôle pour l'enseignement à distance 27
- La nécessité du changement 27
  - Améliorer la cohérence 27
  - La promotion des partenariats 28
  - Établissement de programmes d'alternance travail-études 28

La profession d'enseignant 29
- Profil des enseignants au Canada 29
- L'offre et la demande d'enseignants 30
- Formation des enseignants 31
- Rémunération des enseignants 32
- Cadre professionnel 34
- Résumé 34

Coûts et financement 35
L'engagement financier en matière d'éducation 35
Comparaisons internationales 35
Les dépenses des provinces 37
Le financement de l'éducation 42
Résumé 43

L'éducation et la formation : une perspective internationale 44
La situation du Canada à l'échelle internationale 44
Une performance inégale 44
Les points forts . . . 45
. . . et les points faibles 46
L'exemple du Japon et de l'Allemagne 46
La cohésion sociale 47
Programme à options ou programme général ? 47
L'engagement des employeurs 49
La carrière et la formation continue 49
Le rôle de l'État 50
Résumé 51

Conclusion 53
Objectifs 55
Les indicateurs 56
Orientation pour l'avenir 57
L'élargissement de la gamme de programmes d'apprentissage 59
Vers un système ouvert 60
Vers un système souple 63
Vers un système pertinent 63
Conclusion 65

Bibliographie 67

Liste des tableaux et des figures 69

Membres du Conseil économique du Canada, en date du 25 février 1992 71

Équipe de recherche 73

Avant-propos

Les chemins de la compétence constitue le premier examen exhaustif de la façon dont les écoles primaires et secondaires et le système de formation préparent les jeunes à l'entrée sur le marché du travail au Canada. À la fin des années 80, au moment de la préparation d'un certain nombre de rapports – *Le recentrage technologique*, *L'emploi au futur* et, tout dernièrement, *Agir ensemble* –, les membres du Conseil économique du Canada ont reconnu la nécessité d'effectuer une étude sur l'éducation et la formation. Chacun de ces grands projets a permis de constater que la forte participation à l'éducation dissimulait des taux élevés d'analphabétisme et de chômage ainsi qu'une grave inadéquation entre les emplois et les compétences.

Nos observations confirment que l'éducation est un processus cumulatif – les habiletés acquises durant les premières années sont un gage de succès pour l'avenir. Par ailleurs, les échecs aux premiers stades de l'éducation sont difficiles à surmonter; ils conduisent souvent à l'abandon scolaire et débouchent par la suite sur de faibles salaires et des emplois précaires.

Notre recherche montre également que les employeurs, les parents et, en fait, l'ensemble de la société transmettent des signaux contradictoires aux élèves et aux enseignants. Ce manque de « cohérence » se manifeste surtout dans le passage de l'école au monde du travail. Un grand nombre de jeunes Canadiens n'accordent aucune valeur à l'éducation. Ils perçoivent mal le lien entre l'école et le marché du travail; par conséquent, ils s'engagent dans un processus d'essais et d'erreurs qui contraste vivement avec les orientations claires du système d'éducation d'autres pays industrialisés, en particulier le Japon et l'Allemagne.

Le défi auquel font face les écoles et les enseignants est, de toute évidence, beaucoup plus difficile à relever qu'auparavant, étant donné l'affaiblissement des institutions sociales comme la famille et l'Église, et la plus grande diversité des élèves. Par ailleurs, il est plus que jamais nécessaire de renforcer le système d'éducation et de formation en raison de la hausse du niveau des compétences exigées sur le marché du travail et de l'avènement de la société de l'information.

Nous espérons que notre recherche jettera une lumière nouvelle sur les lacunes du système d'éducation et de formation et que les objectifs et les orientations que nous proposons aideront les Canadiens à améliorer l'efficacité du système et à faire en sorte que celui-ci réponde mieux à leurs besoins.

Je tiens à profiter de l'occasion pour remercier Keith Newton, directeur du projet et directeur principal de recherches au Conseil, ainsi que l'équipe du projet et l'excellent comité consultatif présidé par Ken Stickland. J'aimerais également remercier les membres du Conseil – ceux qui ont souligné la nécessité d'une telle étude en 1989 et ceux qui, par la suite, ont aidé à formuler les conclusions et les orientations du rapport de synthèse.

Bien que les membres dont le nom figure à la fin du rapport aient eu leur mot à dire dans l'élaboration de ces conclusions, ils n'ont pas eu l'occasion de signer le rapport, car la décision d'abolir le Conseil économique du Canada a été prise quelques jours seulement avant la production de la version finale.

Judith Maxwell
Présidente

Les chemins de la compétence

L'avenir du pays repose sur l'éducation de la population.

Benjamin Disraeli, paroles prononcées à
la Chambre des communes britannique en 1874

Introduction

L'éducation est la base même de la société, l'élément vital qui nous soutient dans nos efforts et nous ouvre des perspectives. Non seulement l'esprit civique et l'idéal démocratique ne peuvent-ils s'épanouir qu'au sein d'une population bien informée et d'un niveau d'instruction élevé, mais le processus d'acquisition du savoir contribue aussi dans une large mesure à la créativité et à la curiosité intellectuelle.

L'éducation a une incidence sur le domaine économique. Le niveau d'études a un effet marqué sur les revenus et l'emploi et, comme la plupart des Canadiens adultes sont sur le marché du travail, ce lien revêt une importance cruciale pour l'économie. En fait, l'éducation constitue un bon investissement : après prise en compte des coûts directs de la scolarisation et du manque à gagner sur le plan des gains, le revenu supplémentaire que rapporte l'obtention d'un diplôme d'études secondaires représente un taux de rendement d'environ 30 % pour les particuliers. Une étude antérieure du Conseil (voir *L'emploi au futur*) révèle qu'un niveau d'instruction plus élevé permet généralement d'occuper un emploi plus sûr et plus satisfaisant. Cette étude a aussi montré que le taux de chômage est plus élevé chez les personnes dont le niveau de scolarité est plus faible et que le risque de chômage auquel elles font face a considérablement augmenté au fil des années.

La contribution du perfectionnement professionnel à la performance économique revêt d'autant plus d'importance aujourd'hui que l'économie canadienne est tout simplement en péril. Dans son récent rapport de synthèse sur les liens entre la productivité, l'innovation et le commerce, *Agir ensemble*, le Conseil a cherché à déterminer pourquoi le ralentissement enregistré dans la productivité du secteur de la fabrication a été plus prolongé et plus marqué au Canada qu'aux États-Unis au cours de la période 1973-1985. Nous avons constaté que les entreprises manufacturières canadiennes ont réagi moins efficacement aux variations du taux de change réel et aux chocs énergétiques. Elles ont été plus lentes à adopter les innovations et à prendre des mesures d'économie de la main-d'œuvre. Le rapport concluait que le problème est systémique, c'est-à-dire que les dirigeants, les travailleurs et les décideurs, entre autres, n'ont pas réagi efficacement au changement.

L'un des principaux moyens d'accroître la productivité, la performance commerciale et l'innovation – ou la compétitivité globale d'une entreprise, d'une industrie ou de l'ensemble d'une économie – consiste à améliorer les compétences des travailleurs. En fait, les Canadiens sont placés, individuellement et collectivement, devant un choix douloureux : devenir plus qualifiés ou accepter de bas salaires. Mais une question se pose alors : Notre système d'éducation et de formation permet-il aux Canadiens de relever ce défi ? Sommes-nous bien servis et, si tel n'est pas le cas, pourquoi ?

Avant de chercher à répondre à cette question, il convient de signaler, d'entrée de jeu, que le secteur de l'éducation est certainement important sur le plan des ressources qui lui sont affectées. Comme le montrent les figures 1 à 4, le secteur de l'éducation mobilise environ 5 % du produit intérieur brut (sur la base des comptes nationaux) et emploie près d'un million de personnes, soit 7 % de la main-d'œuvre totale. Les écoles primaires et secondaires du Canada comptent plus de cinq millions d'élèves, et les divers genres d'établissements postsecondaires, bien au-delà d'un million d'étudiants (voir l'encadré).

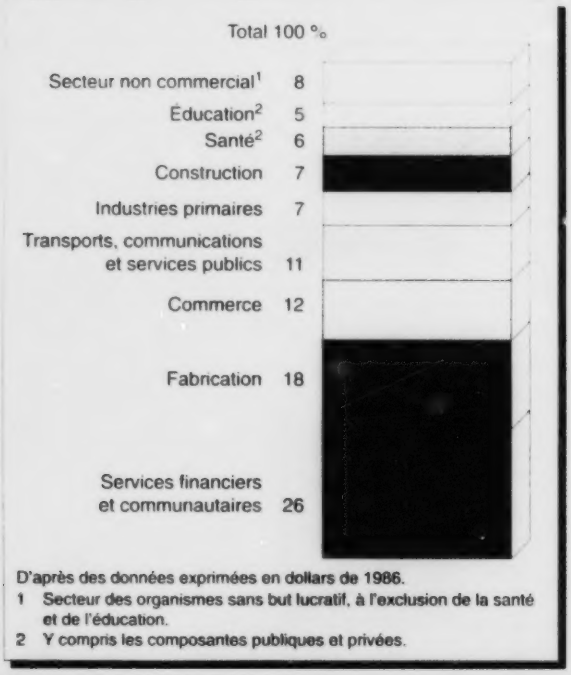
Au Canada, d'une manière générale, le système d'enseignement est financé par l'État. Cependant, tous les niveaux de gouvernement font face aujourd'hui à de sévères restrictions budgétaires. Par conséquent, au cours des prochaines décennies, une des principales préoccupations de politique générale sera de déterminer si la société peut maintenir et améliorer à la fois l'accessibilité et la qualité du système d'éducation sans puiser de manière excessive dans les ressources financières.

Les effectifs scolaires au Canada

- Il y a près de 2,3 millions d'enfants âgés de 0 à 5 ans au Canada, dont environ un demi-million participent à des programmes préscolaires.
- Quelque 2,3 millions d'enfants fréquentent l'école primaire.
- Près de 2,3 millions d'élèves suivent des études secondaires; environ 10 % des élèves du deuxième cycle du secondaire sont inscrits à des programmes de formation professionnelle.
- Le Canada compte environ 120 000 apprentis.
- Le système collégial compte plus d'un demi-million d'étudiants, dont plus de 200 000 se trouvent dans le système de cégeps du Québec; les effectifs des collèges d'enseignement professionnel privés se chiffrent à quelque 140 000 étudiants.
- Le nombre d'inscriptions dans les universités atteint presque un million; plus de 12 % des étudiants sont inscrits à des programmes d'études supérieures.

Figure 1

Produit intérieur brut, répartition par secteur, Canada, 1990



D'après des données exprimées en dollars de 1986.

1 Secteur des organismes sans but lucratif, à l'exclusion de la santé et de l'éducation.

2 Y compris les composantes publiques et privées.

Figure 2

Emploi, répartition par secteur, Canada, 1990

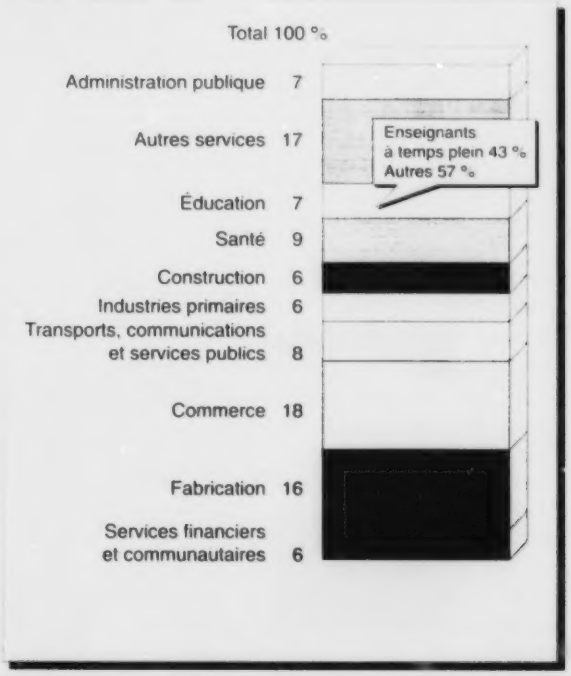


Figure 3

Dépenses d'éducation, répartition par niveau, Canada, 1989-1990

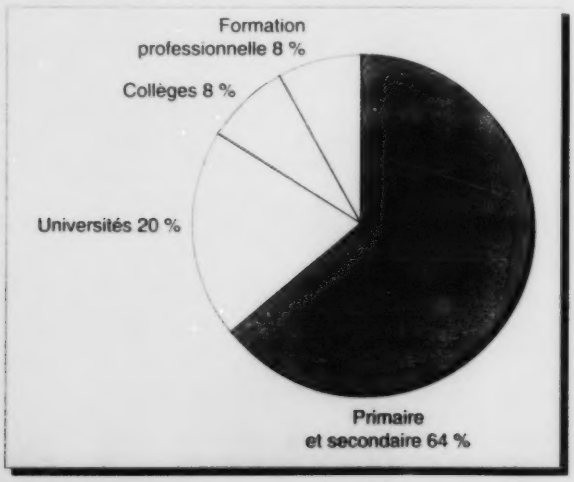
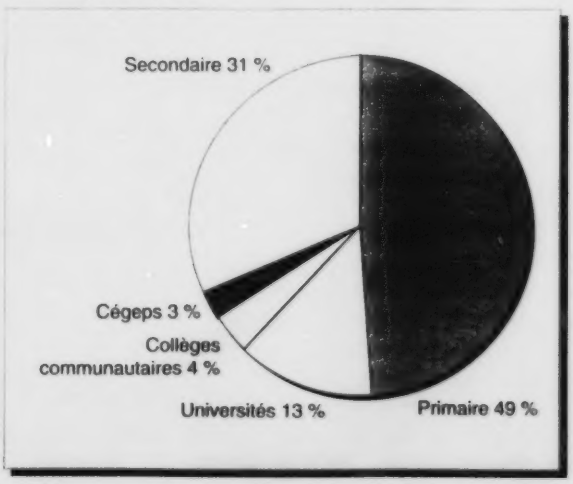


Figure 4

Effectifs totaux, répartition par niveau d'études, Canada, 1989-1990



SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Par ailleurs, le secteur privé a un rôle de premier plan à jouer. Au Canada, l'industrie consacre près de 1,5 milliard de dollars aux programmes de formation, et une multitude de travailleurs acquièrent, par des méthodes non structurées, des compétences professionnelles en cours d'emploi. Mais comme la proportion de jeunes travailleurs – la relève qui apporte des idées neuves et qui est au fait des dernières techniques – arrivant sur le marché du travail s'amenuise de plus en plus, les employeurs doivent faire preuve d'innovation pour trouver des moyens de former la main-d'œuvre en place.

En raison de la taille même des systèmes d'éducation et de formation, il est justifié d'en examiner l'efficacité. Outre cette question cependant, un autre aspect du système, soit sa qualité, suscite de graves préoccupations chez de nombreux Canadiens. D'une part, les employeurs s'attendent à plus du système d'éducation, et les emplois qui se créent de nos jours nécessitent généralement un niveau d'habiletés de base plus élevé en lecture, en écriture et en calcul et une meilleure capacité de résoudre des problèmes que ceux créés il y a dix ou vingt ans. D'autre part, nous constatons que le taux d'abandon des études secondaires et le taux d'incapacité en lecture, en écriture et en calcul chez les jeunes sont élevés. De plus, le Canada consacre moins de ressources à la formation que bien des pays auxquels il livre concurrence.

Or, jusqu'à présent, il était difficile de formuler des affirmations définitives au sujet des « extrants » du système d'éducation. La tendance générale est de mesurer le système d'après ses « intrants », mais aucun effort systématique n'a été fait pour évaluer la performance réelle du système, c'est-à-dire la réussite de ceux qui en sortent. Par ailleurs, un malaise profond se manifeste au sujet de la mesure dans laquelle le système canadien répond aux besoins des élèves d'aujourd'hui, et donc à ceux de la société en général. Au Canada comme dans d'autres pays, la société évolue rapidement. De nombreux pays développés – en particulier les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – ont réformé ou sont en train de réformer leur système d'éducation pour répondre à cette évolution. Les Canadiens doivent aussi examiner froidement leur système d'éducation.

Évaluer les résultats de ce système n'est pas une mince tâche. Néanmoins, le Conseil économique s'est employé à réunir une documentation exhaustive sur la qualité des systèmes d'enseignement primaire et secondaire et de formation professionnelle dans l'ensemble du Canada en vue d'établir un ensemble de repères. À bien des égards, ces repères doivent eux-mêmes être améliorés : de meilleurs tests et méthodes de collecte des renseignements nous paraissent nécessaires dans beaucoup de domaines. Néanmoins, les renseignements que nous avons recueillis permettent une évaluation objective et substantielle de l'état de l'éducation au Canada en ce début des années 90. Nous proposons en outre des grandes orientations de réforme qui, à notre sens, amèneraient une amélioration des résultats dans l'avenir.

Notre examen de ces questions porte tout d'abord sur les différentes mesures de la qualité, l'accent étant mis sur la performance des élèves canadiens dans l'acquisition des habiletés de « base » sur lesquelles peuvent reposer leur apprentissage et leur activité professionnelle ultérieurs. Dans ce contexte, nous touchons différentes questions comme le phénomène de l'abandon scolaire et de l'analphabétisme, ainsi que le niveau de rendement des élèves canadiens par rapport à d'autres pays, d'une province à l'autre et entre différentes époques.

L'une des conclusions de notre recherche qui semble faire l'unanimité est que l'acquisition du savoir est, et doit être, continue. C'est sous ce jour que nous nous penchons sur les questions touchant la formation et l'enseignement professionnels, de même que les liens entre l'acquisition du savoir et le marché du travail. Notre examen de cette question permet de mettre en évidence le rôle critique de la « cohérence », que le Larousse définit comme « l'harmonie logique entre les divers éléments d'un ensemble d'idées ou de faits ». La cohérence revêt deux dimensions dans le contexte actuel : 1) les signaux émis par les employeurs quant aux compétences professionnelles demandées et à la préparation attendue de ceux qui terminent leurs études; 2) la mesure dans laquelle les élèves, leurs parents et les établissements d'enseignement interprètent correctement ces signaux et, plus particulièrement, la façon dont ils y réagissent. En cette matière, les suggestions relatives aux politiques que nous formulons dans la dernière partie du présent rapport procèdent d'une constatation majeure, à savoir que la cohérence fait actuellement défaut dans le système canadien d'éducation et qu'une amélioration de la situation exigera une participation – et un engagement – beaucoup plus poussés de la part d'un vaste éventail d'intervenants.

Un autre aspect de la qualité de l'éducation est étudié : les enseignants, facteur sur lequel repose plus que sur tout autre le succès du système. Certaines des structures de dépenses du système – notamment son coût et son financement – sont également discutées.

Une fois effectuée cette analyse, nous cherchons à en inscrire les conclusions dans une perspective plus large. D'après l'évaluation faite de différents aspects du système canadien, comment celui-ci se situe-t-il sur le plan international ? Nous montrons comment les caractéristiques des

systèmes d'éducation et de formation, l'efficacité du marché du travail et la performance économique générale sont liées. Les systèmes d'éducation d'un certain nombre de pays de l'OCDE sont comparés d'après cette grille, ce qui permet de mettre en lumière les écarts et les lacunes du système canadien et de faire ressortir les éléments essentiels du succès – l'accent étant mis sur la cohérence – des pays qui affichent les meilleures performances.

Dans la dernière partie, nous présentons nos principales conclusions. Nous y proposons également des objectifs et des indicateurs, des grandes orientations pour l'avenir et des points précis à examiner dans le domaine des politiques.

Bien que notre optique soit avant tout économique, nous sommes fort conscients du fait qu'une foule d'objectifs non économiques tout aussi importants – d'aucuns diraient plus importants – sont en jeu, notamment dans le cas du système d'éducation formelle. Mais le fait demeure que la grande majorité des jeunes qui passent par les écoles canadiennes aboutiront un jour sur le marché du travail. Leur bien-être futur – économique et social – dépendra de la mesure dans laquelle ils réussiront à mettre en valeur leur potentiel sur le marché du travail. De récents travaux montrent que dans de nombreux pays la structure de l'emploi se polarise entre bons et mauvais emplois. Cette tendance risque à la longue de compromettre le principe de l'égalité des chances, qui est à la base même de l'idéal démocratique du Canada. Comme l'éducation et la formation figurent au nombre des principaux moyens à notre disposition pour renverser la tendance à la polarisation, le présent rapport de synthèse définit des objectifs qui, pour ainsi dire, transcendent le domaine strictement économique.

La qualité : un enjeu essentiel

Nous avons fait ressortir les innombrables effets de l'éducation sur la société, et vice versa. Cette diversité se reflète aussi dans la variété infinie d'aptitudes, de goûts, de tempéraments et d'ambitions qui caractérise les millions d'élèves qui passent par le système canadien d'éducation chaque année. De toute évidence, les individus et la société attendent bien des choses différentes du système d'éducation, et aucun indicateur unique ne peut résumer l'évaluation que nous en faisons. Il ne peut pas non plus y avoir de réponse simple à la question de savoir comment l'améliorer davantage.

De nos jours, la société fixe de nombreux objectifs au système d'éducation. Une étude bien connue portant sur des écoles américaines [voir Goodlad] énumère 62 objectifs regroupés en dix groupes sous quatre grandes rubriques :

A Objectifs scolaires

1 Maîtrise des habiletés et des opérations de base

2 Développement intellectuel

B Objectifs professionnels

3 Formation au choix d'une carrière – enseignement professionnel

C Objectifs sociaux, civiques et culturels

4 Compréhension interpersonnelle

5 Civisme

6 Acculturation

7 Enseignement moral et éthique

D Objectifs personnels

8 Bien-être psychologique et physique

9 Créativité et expression esthétique

10 Réalisation de soi.

Selon une définition simple, quoique trop générale peut-être, l'éducation a pour objectif de préparer les jeunes à l'étape suivante de leur vie. Bon nombre de jeunes (et leurs parents) jugent la qualité du système d'éducation d'après la mesure dans laquelle il parvient à préparer les élèves au marché du travail. Les données statistiques sur l'emploi et le chômage indiquent indubitablement qu'il existe un rapport marqué entre le nombre d'années de scolarité et la réussite sur le marché du travail. En outre, la maîtrise des habiletés de base est essentielle *tant* au succès scolaire qu'au succès professionnel. Nos recherches révèlent clairement que l'alphabétisation fonctionnelle « rapporte », car elle améliore les chances de trouver et de conserver un emploi, de travailler dans une branche d'activité qui verse des salaires plus élevés *et* d'y occuper un emploi mieux rémunéré.

Des sondages d'opinion montrent que les Canadiens ont des attentes différentes à l'égard de ce que le système d'éducation devrait réaliser et des points de vue contradictoires sur la façon dont leurs écoles fonctionnent. Une enquête récente révèle qu'en général, les Canadiens estiment que leurs écoles se sont améliorées. Pourtant, lorsqu'ils évaluent des écoles précises, 45 % seulement accordent une note A ou B à l'école de leur quartier, contre 59 % en 1979. Par

conséquent, le nombre de personnes qui considèrent que leurs écoles sont très bonnes est en baisse tandis qu'un nombre croissant de personnes estiment qu'elles sont médiocres ou pires encore (55 % en 1990 par rapport à 41 % en 1979). L'opinion publique est, cependant, une mesure peu fiable de la qualité de l'éducation au Canada. Dans la présente section, nous examinons les données sur le rendement scolaire des élèves au Canada et l'état de nos connaissances sur les facteurs qui influent sur le rendement – c'est-à-dire les écoles, les enseignants, la famille et d'autres éléments clés du système. Notre analyse s'inspire de l'examen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de l'éducation.

Indicateurs quantitatifs

Dans le domaine de l'éducation, les indicateurs quantitatifs mesurent l'accessibilité du système. Aux yeux des Canadiens, l'équité exige que l'éducation soit accessible à tous les jeunes. Ce principe revêt une importance particulière aux niveaux où le rendement économique de l'éducation est le plus élevé, non seulement pour l'élève, mais aussi pour l'ensemble de la société, soit aux niveaux primaire et secondaire.

Taux d'inscription et d'abandon scolaire

Sur le plan du nombre d'années de scolarité, le Canada soutient fort bien la comparaison avec d'autres pays. En 1986, le niveau moyen de scolarité de la population âgée de 15 ans ou plus s'établissait à 12,2 ans. Ce groupe comprenait plus d'un million de jeunes qui étaient toujours aux études. Pour les personnes de 25 à 44 ans, qui avaient en majorité terminé leurs études, le chiffre correspondant était de 12,8 années. Ces niveaux sont parmi les plus élevés au monde. Et les progrès réalisés récemment au Canada sont tout aussi impressionnants. En 1971, le niveau moyen de scolarité des 25-44 ans ne se chiffrait qu'à 11 ans.

Ces succès ne doivent pas nous faire oublier nos carences. D'après les estimations, la proportion de nos jeunes qui ne terminent pas leurs études secondaires pourrait atteindre 30 %. Cette situation est préoccupante pour plusieurs raisons. Comme nous le verrons plus loin, le système d'apprentissage du Canada présente des lacunes; c'est pourquoi les décrocheurs ont peu de possibilités de s'améliorer lorsqu'ils quittent le système d'éducation. De plus, l'abandon scolaire est relativement plus fréquent chez les enfants de familles pauvres, de foyers brisés et de parents moins instruits et occupant des emplois précaires. Par conséquent, la pauvreté tend à se perpétuer.

Au cours des trois ou quatre dernières décennies, le processus et la nature de l'abandon scolaire se sont transformés. Jusqu'en 1955, la plupart des élèves qui décrochaient le faisaient lorsqu'ils avaient atteint l'âge auquel la scolarité obligatoire prenait fin. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, car la plupart des élèves essaient de poursuivre leurs études après la fin de la période de scolarité obligatoire, mais certains d'entre eux ont tôt fait de découvrir qu'ils n'ont pas les aptitudes ou la motivation voulues pour se maintenir au niveau de leurs camarades et accumuler les crédits nécessaires à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. Il se peut qu'il leur manque un ou deux crédits au cours de la première année du second cycle du secondaire, puis un autre l'année suivante, et ils finissent par décrocher complètement au cours de la troisième année. Bien avant d'abandonner effectivement, ils ont décroché sur le plan psychologique. L'abandon scolaire est, tout comme l'éducation elle-même, un processus cumulatif.

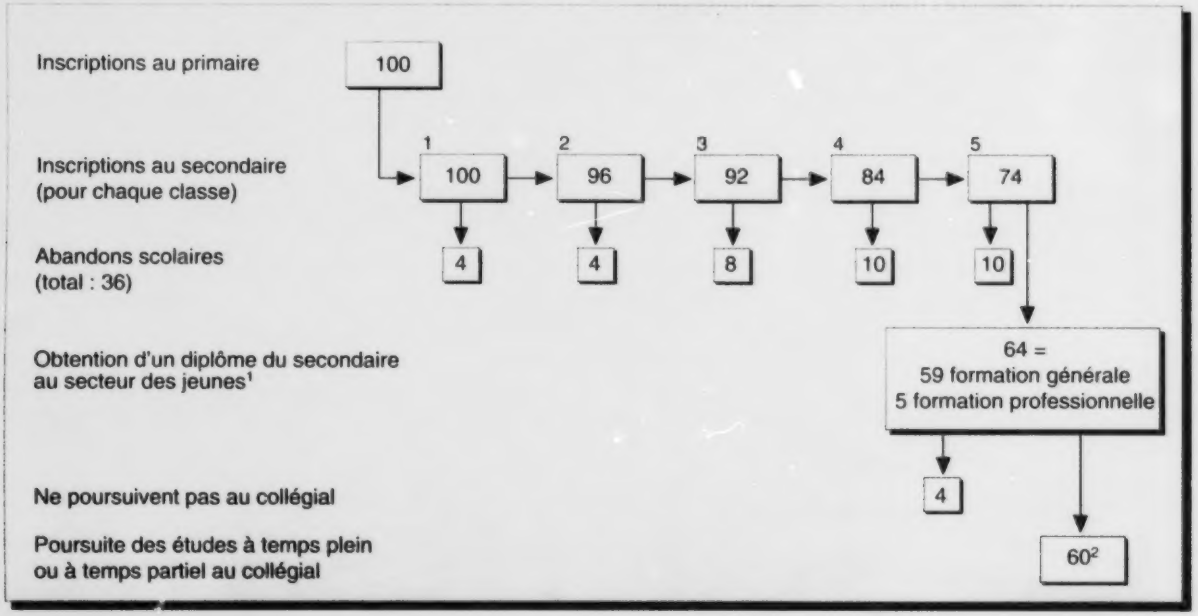
Les données statistiques du Québec pour 1989-1990, qui se trouvent à la figure 5, peuvent servir à illustrer cet état de fait. Sur 100 élèves inscrits à l'école primaire, aucun n'a abandonné avant la première année du secondaire (c'est-à-dire la 7e année). Cependant, le nombre d'abandons s'accroît de façon constante d'une année à l'autre par la suite, si bien qu'il n'y a finalement que 64 élèves qui obtiennent un diplôme d'études secondaires (c'est-à-dire la 11e année) cette année-là.

Il s'ensuit qu'un resserrement soudain des exigences pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires entraîne une augmentation du taux d'abandon scolaire. C'est en fait ce qui s'est produit au Québec en 1982-1983, année où la note de passage a été portée de 50 à 60 % dès la première année du secondaire. Le taux d'abandon scolaire cumulatif est passé d'environ 17 % en 1982-1983 à environ 33 % en 1989-1990. Cette expérience donne fortement à penser qu'on ne peut rendre plus stricts les critères de réussite au niveau secondaire que si l'enseignement primaire et secondaire a bien préparé les élèves à ce défi supplémentaire.

Le taux d'abandon scolaire au niveau secondaire est quelque peu plus élevé chez les garçons que chez les filles. Les origines ethniques entrent également en ligne de compte. Les enfants issus de cultures qui accordent une grande valeur à la réussite et dans lesquelles l'influence des parents est forte sont moins portés à décrocher. Il faudrait cependant faire une analyse supplémentaire pour mieux comprendre les liens entre les taux d'abandon scolaire élevés de certains groupes et des facteurs comme la situation socio-économique de ceux-ci, les valeurs culturelles, l'incidence des foyers brisés et la tendance des enfants à faire fi des désirs de leurs parents.

Figure 5

La persévérance scolaire de 100 élèves qui débutent au primaire, selon les données pour 1989-1990, Québec



1 Estimations préliminaires.
2 Les élèves qui accèdent au collégial ne se recrutent pas uniquement parmi les diplômés du secondaire au secteur des jeunes.
SOURCE Ministère de l'Éducation, Direction générale de la recherche et du développement, *Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire, 1991* (Québec, 1991).

La situation des autochtones

La scolarité des autochtones est faible comparativement à celle des autres Canadiens. Les autochtones sont prisonniers d'un cercle vicieux caractérisé par une scolarité limitée, le chômage ou des emplois peu rémunérateurs et la pauvreté. Il s'agit d'un problème social qu'il faut régler de toute urgence et en priorité.

Alors que l'âge de la plus grande partie de la population canadienne se situe entre 25 et 64 ans, la majorité des Amérindiens ont moins de 25 ans. Les autochtones constitueront donc une proportion croissante de ceux qui entreront sur le marché du travail au cours des prochaines années. En fait, dans les années 90 au Manitoba et en Saskatchewan, les Amérindiens représenteront le quart des nouveaux venus parmi la population active. Pour pouvoir participer à part entière à la vie de la société – en particulier au monde du travail – il faut être bien préparé. Or, les données du recensement de 1986 révèlent l'écart considérable entre les autochtones et l'ensemble de la population canadienne sur le plan de la scolarité. La figure 6 montre qu'en moyenne 45 % des Amérindiens adultes vivant dans les réserves et 24 % de ceux qui vivent hors des réserves ont moins de neuf années d'études contre 17 % de la population canadienne non autochtone. Les proportions varient sensiblement d'une province et d'un territoire à l'autre.

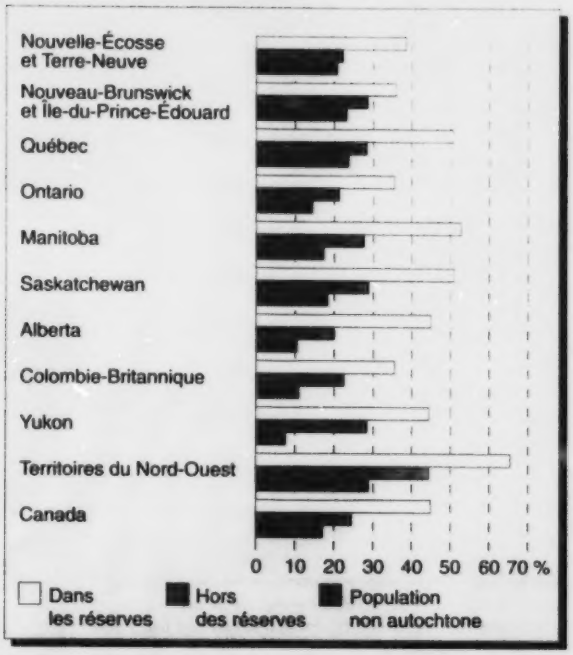
Bien que l'écart entre les Canadiens autochtones et non autochtones au chapitre de la scolarité soit énorme, des progrès ont été accomplis depuis une trentaine d'années. Par exemple, la proportion des enfants vivant dans les réserves qui restent à l'école sans discontinuité jusqu'à la dernière année du secondaire est passée de 3 % en 1960 à 44 % en 1988; elle n'en reste pas moins fort inférieure à la moyenne nationale (environ 66 %), qui est elle-même très faible. Un autre signe positif est le nombre appréciable d'élèves autochtones (plus de 18 500 en 1990) inscrits dans des programmes d'enseignement postsecondaire. Malgré ces signes de progrès encourageants, il faut redoubler d'efforts pour combler l'écart.

Indicateurs qualitatifs

Les pourcentages d'inscriptions ainsi que les taux de diplômation et d'abandon scolaire sont des indicateurs utiles

Figure 6

Pourcentage des amérindiens inscrits et de la population non autochtone ayant moins de neuf années d'études, Canada, provinces et territoires, 1986



SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

du rendement quantitatif du système scolaire. Cependant, dans le domaine de l'éducation, la qualité est tout aussi importante que la quantité. Quelle est la performance du Canada à cet égard ? La qualité de l'éducation au Canada devrait être jugée d'après la mesure dans laquelle les écoles réussissent à atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

Le rendement scolaire est depuis longtemps mesuré au moyen d'examens et de tests, lesquels demeurent les meilleurs indicateurs s'ils sont utilisés avec la prudence qui s'impose. Ce groupe d'indicateurs porte sur la maîtrise des habiletés de base en lecture et en calcul et sur le rendement scolaire aux niveaux plus avancés. Les habiletés de base sont non seulement importantes en soi, mais leur importance tient aussi au fait qu'elles sont indispensables à la réalisation de presque tous les autres objectifs de l'éducation.

Pourtant, bien que la capacité de lire apparaisse comme un objectif modeste, Statistique Canada a établi que 30 % des adultes du Canada qui ont terminé leurs études secondaires ont de la difficulté à lire et essaient d'éviter les situations où ils doivent le faire. Quelque 36 % des adultes de ce groupe ne parviennent pas à effectuer des opérations arithmétiques simples qui leur permettraient de répondre à la plupart de leurs besoins courants. Compte tenu de ces chiffres, à quoi pouvons-nous nous attendre de ceux qui *ne* terminent pas leurs études secondaires ?

La mesure de l'atteinte d'objectifs sociaux, civiques, culturels et personnels par l'éducation a fait l'objet de beaucoup moins de travaux. Cependant, les recherches effectuées sur les écoles efficaces semblent indiquer que celles qui réussissent le mieux à transmettre des connaissances (objectifs cognitifs) parviennent aussi généralement à atteindre ces autres objectifs.

L'importance accordée à l'acquisition des connaissances ne doit pas être interprétée comme un manque d'intérêt à l'égard des autres objectifs. Il s'agit simplement de la reconnaissance du fait que la réussite dans le domaine cognitif – particulièrement la maîtrise des habiletés et des opérations de base – est la condition préalable indispensable à une préparation professionnelle de haute qualité et à l'atteinte des objectifs sociaux, culturels et personnels. En outre, les résultats des recherches portent également à croire qu'une personne plus instruite est davantage portée à profiter de l'éducation permanente « récurrente » plus tard pendant sa vie, si elle a terminé ses études dans sa jeunesse. L'éducation récurrente, qui vise souvent à atteindre des objectifs culturels ou personnels, a donc tendance à renforcer la réussite antérieure. Elle ne parvient que rarement à compenser entièrement l'abandon scolaire ou les piètres résultats obtenus pendant la jeunesse.

Rendement scolaire

Comparaisons internationales — Notre connaissance du rendement scolaire enregistré au Canada est fragmentaire et fondée en grande partie sur des études internationales. Cependant, il est difficile d'établir des comparaisons internationales justes du rendement scolaire. Les systèmes scolaires de divers pays diffèrent à bien des égards. Les systèmes sélectifs, comme celui de l'Angleterre ou de Hongkong, réussissent probablement mieux à faire persévérer les élèves doués, ce qui tend à accroître le rendement moyen de ceux qui terminent leurs études secondaires, comparativement à des pays comme le Canada, dont la politique consiste à faire en sorte qu'un pourcentage important d'une cohorte d'âge obtienne le diplôme d'études secondaires. Certains pays – la Hongrie par exemple – laissent peu de liberté aux élèves quant au choix des matières. Par conséquent, l'obligation générale d'étudier certaines matières, les mathématiques par exemple, tend à faire baisser le rendement moyen.

D'autres pays, comme le Canada ou l'Angleterre, laissent plus de choix dans les dernières années du secondaire. Dans ces pays, seuls les élèves qui affichent des notes relativement élevées pour un sujet donné l'étudient. Dans certains systèmes d'éducation, l'école secondaire finit en 11e année, dans un grand nombre en 12e année et dans quelques-uns en 13e année (ou l'équivalent). On peut supposer que les années supplémentaires de scolarité ont un effet positif sur le rendement scolaire. Dans nos travaux, nous avons ajusté les résultats bruts pour tenir compte de ces distorsions possibles.

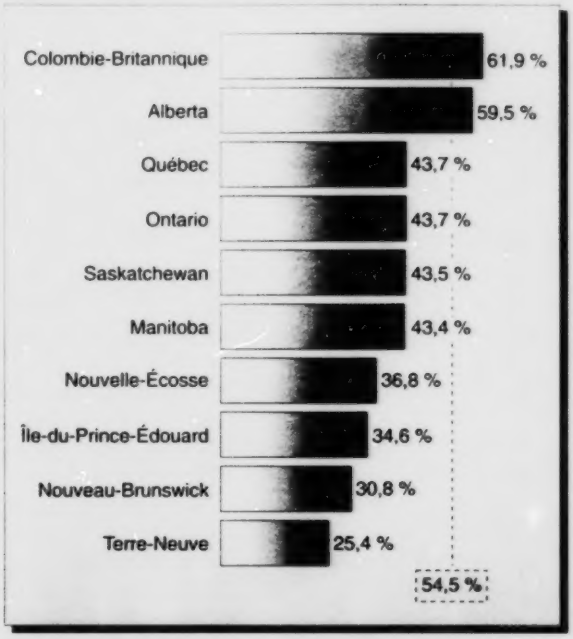
Dans le domaine des sciences et des mathématiques, nos résultats peuvent se résumer de la façon suivante. À 10 ans, les enfants du Canada soutiennent bien la comparaison avec ceux de la plupart des pays industrialisés. Lorsqu'ils atteignent l'âge de 13 ou 14 ans, leur situation relative se détériore quelque peu, bien que les données à cet égard ne permettent pas de tirer une conclusion nette. À la fin du secondaire, le rendement des enfants canadiens est faible, compte tenu des années de scolarité, du taux de persévérance scolaire et de la possibilité de choisir les matières. Ce résultat est particulièrement marqué dans le cas des sciences, mais il semble aussi être valable pour les mathématiques. Nous en concluons que les enfants du Canada prennent un bon départ, mais qu'à l'âge de 13 ou 14 ans, ils commencent à se laisser devancer graduellement par les élèves d'autres pays.

Comparaisons interprovinciales — La Deuxième étude internationale sur les sciences [voir Crocker] révèle, après prise en compte de la sélectivité et des années de scolarité, que les élèves des provinces de l'Ouest obtiennent de meilleurs résultats que ceux des provinces centrales, qui font eux-mêmes mieux que ceux des provinces de l'Atlantique (figure 7). Des résultats semblables ont été obtenus dans l'Enquête de Statistique Canada sur les capacités de lecture et d'écriture utilisées quotidiennement (1989) et la Southam Literacy Survey (1987).

Les résultats plus faibles enregistrés dans les provinces de l'Atlantique peuvent s'expliquer, en partie, par le fait que les dépenses par élève et le revenu par habitant y sont moindres, ce qui constitue un indicateur à la fois de la capacité fiscale et de la situation socio-économique. Une partie importante des résultats inférieurs des provinces centrales et de l'Atlantique par rapport à ceux des provinces de l'Ouest ne peut cependant pas être expliquée par les facteurs que nous avons testés, c'est-à-dire le sexe, l'âge, le fait d'être immigrant, la langue, les années de scolarité, le genre d'études (générales ou professionnelles), le niveau d'instruction des parents, le lieu de résidence (milieu rural ou urbain), la taille de la ville, la santé et les handicaps en matière d'apprentissage.

Figure 7

Résultats en sciences à la fin du secondaire, Canada, par province, milieu des années 80[1]



1 La population mesurée ici comprend les élèves de la dernière année du secondaire dont le programme d'études se caractérise par une forte concentration en sciences. Les résultats de la DEIS sont ajustés pour tenir compte des années de scolarité et des taux de persévérance scolaire. La moyenne des 15 pays (y compris deux provinces canadiennes et deux niveaux scolaires à Hongkong) qui ont participé à l'étude s'établissait à 54,5 %. Le test a été administré au cours de la période 1983-1986.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après les résultats de la Deuxième étude internationale sur les sciences [voir Crocker] et des données de Statistique Canada.

Par ailleurs, même après prise en compte de ces facteurs, l'Ontario affiche des résultats plus faibles que ceux auxquels on pourrait s'attendre, eu égard aux dépenses par élève et au revenu par habitant observés dans cette province. La piètre performance des élèves de l'Ontario au test intitulé Second International Assessment of Education Progress en témoigne éloquemment [voir Lapointe *et al.*]. Les élèves du Québec et de la Nouvelle-Écosse, d'autre part, ont obtenu des résultats supérieurs. À notre avis, ces écarts entre les provinces suscitent de vives préoccupations et doivent faire l'objet de recherches plus poussées. L'amélioration de la situation dans les provinces dont les résultats sont les plus faibles contribuerait à accroître le rendement de l'ensemble du Canada. Une analyse plus approfondie de cette question figurera dans le rapport de recherche plus détaillé qui paraîtra au cours de l'année.

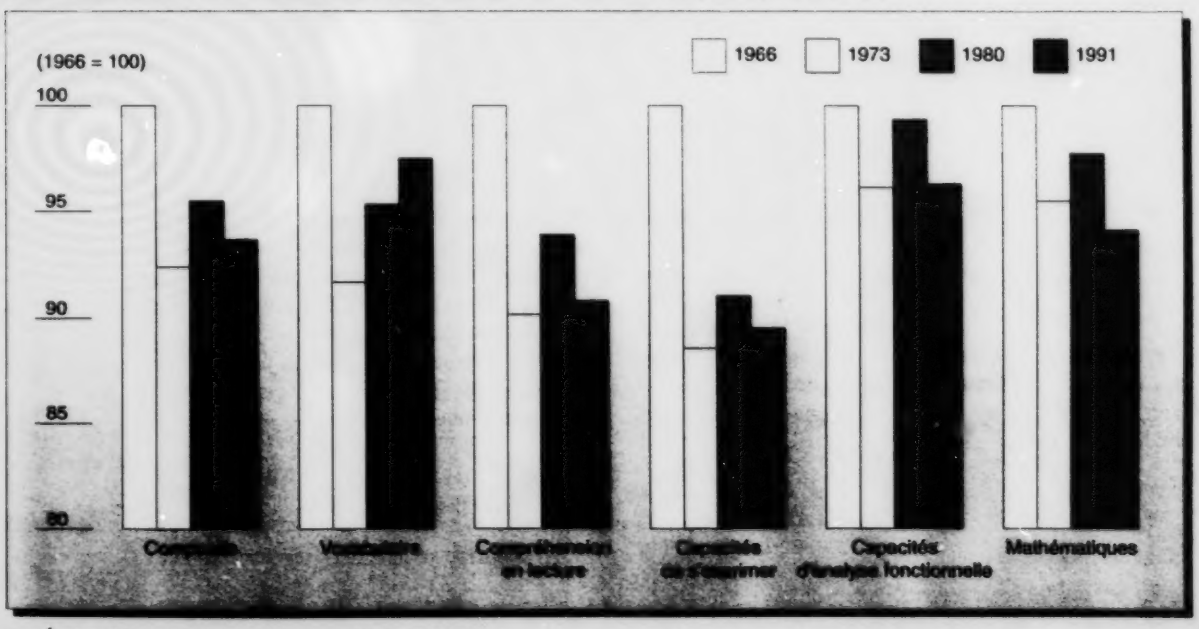
Comparaisons dans le temps — Il existe très peu de renseignements fiables permettant d'établir des comparaisons dans le temps du rendement scolaire pour l'ensemble du Canada. Les ministères provinciaux de l'éducation ont divers programmes d'évaluation du rendement qui leur sont propres, mais leurs résultats ne peuvent servir à des comparaisons entre provinces, et il est parfois même impossible de les utiliser pour comparer des données dans le temps d'une même province. Le seul indicateur constant est le Canadian Test of Basic Skills (élaboré par Nelson Canada, entreprise privée), qui fournit des données comparables sur le rendement concernant le vocabulaire, la compréhension en lecture, les capacités de s'exprimer, les capacités d'analyse fonctionnelle, les mathématiques, ainsi qu'un score composite. Malheureusement, le test ne permet pas de mesurer le rendement en sciences. Les résultats du test sont disponibles pour un échantillon représentatif de toutes les écoles de langue anglaise du Canada (sauf celles du Québec) pour 1966, 1973, 1980 et 1991 (figure 8).

Le score composite indique une détérioration de 7,6 % entre 1966 et 1973 chez les élèves de 8e année. Les capacités de s'exprimer accusent la baisse la plus forte, soit 11,5 %. Il s'est produit une certaine amélioration entre 1973 et 1980, mais les résultats demeuraient inférieurs à ceux de 1966. Une légère détérioration a eu lieu entre 1980 et 1991. Dans l'ensemble, la chute observée entre 1966 et 1991 équivaut à 6,3 %. Les résultats donnent à penser que le rendement moyen dans les domaines visés par le test ne se sont pas améliorés, mais se sont plutôt détériorés depuis 25 ans.

Les capacités de s'exprimer affichent les plus mauvais résultats. Il s'agit également de l'aspect qui suscite le plus grand nombre de plaintes de la part des employeurs en ce qui concerne les personnes qui cherchent à intégrer le marché du travail. La détérioration du rendement des jeunes est aussi confirmée par l'enquête de Statistique Canada sur les capacités de lecture et d'écriture : le groupe des 16 à 24 ans a obtenu de plus faibles résultats que les 25 à 34 ans et les 35 à 44 ans. Il convient également de signaler que, si les résultats obtenus au test ont empiré entre 1966 et 1991, le ratio élèves-enseignant a baissé d'environ un tiers tandis que les dépenses par élève, corrigées de la variation des prix, ont plus que doublé. Faut-il en conclure qu'il est plus difficile d'enseigner aux nouvelles générations d'élèves ? Ou que l'efficacité de l'enseignement dépend d'autres facteurs que la petite taille des classes et l'importance des dépenses d'éducation ?

Figure 8

Résultats d'un test des habiletés de base, élèves de 8e année[1], 1966, 1973, 1980 et 1991



1 Écoles de langue anglaise seulement, sauf celles du Québec.

Source D'après des données de Nelson Canada.

Alphabétisation fonctionnelle des jeunes adultes

Les résultats inquiétants de l'enquête qu'a mené Statistique Canada en 1989 sur les capacités de lecture et d'écriture ont fait l'objet d'une large diffusion. Quelque 38 % des Canadiens âgés de 16 à 69 ans ne peuvent pas répondre à leurs besoins courants en matière de lecture. Une proportion semblable n'a pas acquis les habiletés nécessaires pour effectuer des calculs courants. Bien entendu, comme les personnes plus âgées ont fait moins d'études que les jeunes, leur score a tendance à réduire la moyenne. De plus, si ceux qui ont fait leurs études à l'étranger souffrent de carences, elles ne peuvent être imputées au système d'éducation du Canada. Quoi qu'il en soit, même dans le groupe le plus jeune (16-24 ans) des personnes nées au Canada, le taux d'analphabétisme fonctionnel était extrêmement élevé, même si en pratique elles devaient toutes avoir fait au moins neuf années d'études obligatoires. Plus de 28 % des personnes de ce groupe n'atteignaient pas le niveau de lecture courant, et plus de 44 % étaient incapables de compter.

Si la situation ne s'améliore pas, notre système scolaire produira bien au-delà d'*un million* de nouveaux illettrés fonctionnels au cours des dix prochaines années. Il s'agit d'une perspective des plus alarmantes, et notre *priorité absolue* doit consister à empêcher qu'elle se réalise. Il est inadmissible qu'après avoir fait neuf années d'études et atteint l'âge où ils sont légalement habilités à entrer sur le marché du travail, un si grand nombre de Canadiens ne puissent répondre aux exigences très modestes de l'enquête de Statistique Canada.

Certains aspects critiques du rendement scolaire

Les forces et les caractéristiques qui influent sur le rendement scolaire doivent faire l'objet d'un examen attentif. Dans l'étude de cette question, nous nous intéressons aux élèves eux-mêmes; à leur famille, leurs amis et leurs camarades de classe; aux enseignants; aux écoles et aux ressources scolaires; et aux occasions d'apprendre que comporte le programme d'études.

L'élève

Il faut garder à l'esprit deux faits simples dans l'examen du rendement scolaire : 1) *l'éducation est un processus cumulatif* et 2) *la motivation est un facteur essentiel du rendement, et celui-ci est un élément important de motivation.*

Ces deux faits ont des conséquences importantes. La plupart des enfants sont intéressés et motivés lorsqu'ils commencent l'école, mais à mesure que le temps passe, ceux qui n'ont pas maîtrisé un aspect quelconque d'une matière ont tendance à être de plus en plus en arrière des autres. Ils devraient fournir un effort supplémentaire pour rattraper le reste de la classe. Quant à l'enseignant, il doit s'occuper des élèves qui sont à la traîne tout en veillant aux progrès de ceux qui ont assimilé la matière. Des données provenant d'enquêtes sur l'attitude des élèves menées par le district des écoles publiques d'Edmonton en illustrent la conséquence. Une des questions se lisait comme suit : « Êtes-vous satisfait de ce que vous apprenez ? » Dans le groupe allant de la maternelle à la 3e année, 90 % ont répondu « oui » au cours de la période 1985-1990. Pour ceux de la 4e à la 6e, les réponses affirmatives atteignaient 84 % et pour le groupe de la 7e à la 9e, 72 %. Fait intéressant, les élèves du dernier groupe qui ont répondu « non », « pas sûr » ou qui ont refusé de répondre, soit 28 %, correspond à peu près à la proportion de ceux qui ont tendance à décrocher avant d'avoir terminé l'école secondaire. Un suivi permanent des progrès de l'élève et le maintien d'un sentiment de réalisation sont parmi les principaux éléments qui contribuent au succès de l'enseignement. Il faut noter que c'est le *gain* sur le plan du rendement, et non le *niveau* de rendement, qui procure une satisfaction à l'élève et qui témoigne de la qualité de l'enseignement. L'évaluation des progrès peut se faire de nombreuses façons. Le test, s'il est bien conçu, est la méthode qui se rapproche le plus d'un jugement quantitatif objectif des progrès réalisés (voir l'encadré).

Des résultats scolaires satisfaisants sont un important facteur de motivation, mais il arrive souvent qu'ils ne suffisent pas. Les jeunes relèvent les défis quand ils jugent utile de s'appliquer. Malheureusement, les finissants du secondaire qui n'ont pas l'intention de poursuivre des études postsecondaires sont peu incités à obtenir plus que la note minimale de passage. Si les employeurs éventuels – ou mieux encore – leurs associations professionnelles faisaient clairement savoir qu'ils n'embaucheront pas sans avoir vu le bulletin d'études secondaires et qu'une note de 70 %, par exemple, dans certains cours est une condition d'embauche, ils transmettraient un message clair aux jeunes qui s'orientent vers le marché du travail.

Famille, amis et camarades

L'automotivation et le cercle vertueux :

motivation → rendement → motivation

sont peut-être les principaux facteurs de la réussite scolaire. Mais ce ne sont pas les seuls, loin de là.

Tests

Les tests sont essentiellement un genre d'examen. Comme tous les examens, ils peuvent être juste assez difficiles ou être trop faciles ou trop difficiles; dans les deux derniers cas, ils ne donnent pas assez de renseignements sur les progrès de l'élève. Les tests peuvent être *fondés sur une norme* ou *fondés sur un critère*.

- Les tests *normatifs* comparent tout rendement donné de l'élève avec celui, par exemple, de l'élève moyen au moment où le test a été conçu.
- Les tests *critériels* mesurent si l'élève répond au critère qui consiste à résoudre correctement certains problèmes.

Les études internationales mentionnées dans la présente section sont critérielles, car tous les élèves faisant l'objet du test ont reçu un ensemble de questions approuvées par un comité international d'experts, et le pourcentage de réponses exactes par élève a été calculé. Cependant, la comparaison entre pays pourrait être considérée comme une sorte d'évaluation normative, si une certaine mesure (par exemple, la moyenne internationale), sert de base de comparaison. Il est inutile de recourir aux tests normatifs pour établir des comparaisons dans le temps, à moins de savoir de quelle façon la norme proprement dite a évolué au fil du temps selon les normes critérielles.

S'ils sont *bien choisis et bien utilisés*, les tests présentent trois avantages :

- En tant que *moyens de diagnostic*, ils indiquent les points forts et les points faibles du rendement; ils permettent à l'élève, à l'enseignant et aux décideurs de l'éducation de concentrer leurs efforts là où les besoins sont le plus pressants.
- En tant que *moyens de responsabilisation*, les tests et l'amélioration des notes obtenues lors des tests (si les résultats tiennent compte d'autres facteurs qui influent sur le rendement), aident à déterminer si un élève, un enseignant, une école, un district scolaire ou le système d'éducation ont accompli un travail satisfaisant.
- En tant que *moyens de comparaison*, les tests permettent, là encore s'ils tiennent compte d'autres facteurs et s'ils sont bien utilisés, de déterminer la performance par rapport à celle d'autres pays, provinces, conseils scolaires ou écoles.

Les principaux arguments invoqués à l'encontre des tests sont les suivants :

- Les tests donnent des résultats non appropriés ou non pertinents. L'éducation ne se limite pas aux éléments que les tests peuvent mesurer.
- Les écarts entre les résultats des tests tiennent aux différences dans les programmes d'études; on ne peut s'attendre à ce que les élèves connaissent ce qui ne leur a pas été enseigné. D'autre part, une partie de la matière enseignée ne fait peut-être pas l'objet du test.
- Les résultats des tests sont souvent mal utilisés ou mal interprétés. De faibles résultats peuvent être la conséquence de facteurs socio-économiques, d'une connaissance insuffisante de la langue ou de problèmes familiaux.
- Les tests, particulièrement ceux de grande envergure, à choix multiples et évalués par ordinateur, ne mesurent pas adéquatement les connaissances d'ordre supérieur.
- Les tests se traduisent par un « enseignement axé sur le test ».

Il convient de noter que ces critiques portent davantage sur le mauvais choix de tests ou la mauvaise utilisation de leurs résultats que sur le fait d'y recourir.

L'influence de la famille et de sa situation socio-économique sur le rendement scolaire des enfants a fait l'objet d'innombrables études. Aux États-Unis, l'expérience a montré que les enfants les plus vulnérables – surtout ceux qui appartiennent aux minorités visibles, qui vivent au cœur des grandes villes ou qui proviennent de familles pauvres – sont souvent mal préparés pour l'école. Des programmes spéciaux, comme Head Start, ont permis d'aider ces enfants à surmonter les difficultés de leurs premières années d'école.

Le genre de cours que choisissent les enfants reflète également la situation socio-économique de leurs parents. En Ontario, par exemple, on croit généralement que les programmes « avancés » sont censés préparer les élèves aux études universitaires; les programmes « généraux », aux études collégiales, et les programmes de « base », à l'entrée sur le marché du travail. Selon des données du Conseil scolaire de Toronto, en 1987, 72 % des élèves de 9e année étaient inscrits à des programmes avancés, 21 % à des programmes généraux et 7 % à des programmes de base; 94 % des élèves provenant d'un milieu socio-économique aisé étaient inscrits à des programmes avancés (contre 6 % seulement à des programmes généraux et de base), mais seulement 60 % de ceux dont les parents étaient des travailleurs non qualifiés étaient inscrits à des programmes avancés. Parmi les élèves torontois âgés de 15 ans provenant de familles dont le chef était membre d'une profession libérale ou cadre supérieur, 85 % ont obtenu huit crédits ou davantage, alors que 59 % seulement de ceux appartenant

à des familles dont le chef était « employé de bureau ou travailleur manuel » ont obtenu le même résultat. Les raisons de ces écarts sont multiples, et leurs interactions possibles ne sont pas bien connues. Les parents dont la situation socio-économique se trouve dans la tranche supérieure peuvent inciter leurs enfants à s'instruire davantage. Étant eux-mêmes instruits, ils sont peut-être mieux placés pour suivre, surveiller et, au besoin, aider personnellement leurs enfants à réaliser des progrès. Il se peut aussi qu'ils puissent se permettre d'engager des précepteurs pour améliorer les résultats de leurs enfants. Ils peuvent manifester l'intérêt qu'ils portent à la valeur de l'éducation en achetant ou en louant un logement situé dans un quartier reconnu pour l'excellence de ses écoles.

Quelle que soit l'importance que peuvent revêtir les répercussions de la situation socio-économique, il faut les nuancer. Après tout, l'étude réalisée à Toronto, dont nous avons fait état plus haut, a permis d'établir que 22 % des élèves provenaient de familles dont le chef était membre d'une profession libérale ou cadre supérieur, alors que 72 % de l'ensemble des élèves étaient inscrits à des programmes avancés. Chez les élèves d'origine chinoise, seulement 6 % provenaient de familles dont le chef était membre d'une profession libérale ou cadre supérieur; néanmoins, 89 % d'entre eux étaient inscrits à des programmes avancés. Pour les élèves coréens, les pourcentages étaient de 10 % et de 93 %, respectivement. De toute évidence, dans ces cas, le milieu culturel ainsi que le respect traditionnel des désirs des parents exercent une forte influence sur le rendement. *Les parents sensibilisés à l'éducation peuvent avoir un effet positif considérable sur le rendement de leurs enfants, indépendamment de leur situation socio-économique.*

Les membres de la famille peuvent aider les enfants dès leur plus jeune âge. En faisant la lecture aux enfants d'âge préscolaire, les parents peuvent les préparer pour l'école et exercer ainsi un effet bénéfique durable. Ils peuvent aussi établir un horaire régulier pour les repas et le coucher, s'assurer que les enfants dorment suffisamment et recourir à d'autres mesures comme le rationnement de l'écoute de la télévision. Il importe au plus haut point de vérifier systématiquement les devoirs à faire à la maison. Ces mesures doivent être assorties d'une bonne atmosphère familiale où les parents font comprendre clairement aux enfants qu'il ne suffit pas d'obtenir la note de passage minimale, mais qu'ils s'attendent à ce que leurs enfants essaient de faire de leur mieux.

Les maux de la société ont un effet sensible sur le rendement des élèves. L'étude menée à Toronto montre que 69 % des enfants de 15 ans dont les deux parents étaient présents à la maison ont accumulé huit crédits scolaires ou plus. Parmi ceux dont seule la mère était présente, 59 % ont obtenu le même résultat; chez ceux dont seul le père était présent, ce pourcentage s'établissait à 54 %; et parmi ceux qui vivaient en l'absence de l'un et de l'autre, il s'élevait à 50 %. Ces chiffres témoignent éloquemment des effets d'un foyer brisé.

Les camarades de classe et l'organisation de la classe ont également des répercussions, encore qu'elles soient difficiles à évaluer. Les aptitudes des jeunes diffèrent beaucoup. Les enseignants soutiennent qu'il est plus facile d'enseigner à des groupes homogènes sur le plan scolaire qu'à des groupes hétérogènes. À peu près tous les systèmes scolaires finissent par séparer les élèves selon leurs aptitudes scolaires, mais ils le font de différentes façons. Dans certains pays, comme le Japon, les élèves sont sélectionnés par école, et les écoles secondaires les plus exigeantes et dont le programme d'études est le plus ambitieux n'acceptent que les meilleurs élèves. Cependant, presque tous les adolescents japonais terminent leurs études secondaires. Dans d'autres pays – en Allemagne par exemple – les enfants sont sélectionnés selon la vocation des écoles, qui dispensent soit une formation générale, soit une formation professionnelle. Au Canada et aux États-Unis, la majorité des élèves vont dans le même genre d'école, mais ils sont répartis dans ce qu'on appelle, en Ontario, les programmes (ou filières) avancé, général ou de base. Les programmes diffèrent alors par leur contenu. Le dilemme semble résider dans le fait que nous avons le pire de deux mondes : le programme avancé est trop faible pour les meilleurs élèves et trop fort pour les décrocheurs en puissance – mais rares sont les options professionnelles (peu attrayantes d'ailleurs) offertes aux décrocheurs.

De nombreux éducateurs croient que la répartition par filières, et particulièrement la répartition précoce, est nuisible. Ils soutiennent que les responsables de la répartition font souvent des erreurs. Or, lorsqu'un élève a été orienté vers le programme général, par exemple, il a très peu de chances de pouvoir passer plus tard au programme avancé, à cause du rythme d'enseignement plus lent du cours général; en pratique, vu la nature cumulative de l'enseignement, il lui est presque impossible de rattraper le groupe avancé. Les élèves des programmes général et de base estiment souvent qu'ils sont marqués par cette orientation et risquent beaucoup plus de décrocher. Il n'y a aucune commune mesure entre cette situation et celle du système allemand, où la qualité de l'enseignement professionnel est très élevée et où les écoles et l'enseignement professionnels ne sont pas dévalorisés. Si une répartition en fonction des aptitudes s'impose, il faut concevoir un système qui n'enlève pas aux élèves leur confiance en soi et leur motivation. Dans la littérature sur les écoles efficaces, sur laquelle nous

reviendrons, il est également recommandé de constituer dans chaque classe un noyau d'élèves ayant au moins des aptitudes moyennes. Cela a un effet bénéfique d'entraînement sur tous les élèves (pas seulement sur ceux qui se situent au-dessous de la moyenne).

Les enseignants

Bien que les enseignants jouent un rôle de premier plan dans le processus de l'éducation, la qualité des enseignants et de l'enseignement est difficile à évaluer. On peut cependant l'évaluer d'après les résultats de l'enseignement – c'est-à-dire d'après les progrès accomplis par l'élève, à condition de tenir compte des conditions différentes qui rendent l'enseignement plus facile ou plus difficile. Ainsi, il est plus difficile d'enseigner les « rudiments de la langue » (orthographe, grammaire, ponctuation, syntaxe) à des allophones nouvellement arrivés qu'à des élèves dont la langue maternelle est la même que la langue d'enseignement. Il est plus difficile d'amener une classe d'élèves de 8e année dont les connaissances en calcul sont au niveau de la 5e année au niveau où elle devrait être qu'une autre qui n'a pas pris de retard. Les progrès accomplis dans l'acquisition de connaissances constituent le critère d'un bon enseignement, et des tests périodiques peuvent aider à mesurer ces progrès.

Les enseignants doivent eux-mêmes être fortement motivés pour pouvoir motiver leurs élèves. La rémunération n'est qu'un des facteurs de motivation des enseignants, mais il est important; les enseignants sont cependant motivés par d'autres facteurs. Les enseignants veulent, à juste titre, être considérés et appréciés comme de véritables professionnels. Toutefois, ils ont souvent l'impression qu'ils ne sont qu'un des rouages de l'énorme appareil de l'éducation, où ils prennent des décisions au jour le jour en salle de classe, mais où ils n'ont qu'une influence restreinte sur les décisions touchant l'école et moindre encore à l'échelle du district scolaire. Selon des données du district scolaire d'Edmonton, cette tendance se manifeste chez les enseignants du primaire, devient plus prononcée parmi les enseignants du premier cycle du secondaire et atteint son apogée chez les enseignants du deuxième cycle du secondaire. Pour se comporter en professionnels, les enseignants doivent avoir l'assurance qu'ils seront traités comme tels et que ceux qui excellent dans leur profession seront appréciés à leur juste valeur. Trop souvent, l'avancement passe par la surveillance de programmes parascolaires et l'accumulation aléatoire de diplômes universitaires de deuxième ou troisième cycle qui n'ont pas nécessairement rapport avec la qualité de l'enseignement. Les enseignants qui n'aiment pas l'enseignement lorgnent souvent des postes administratifs. Cependant, la capacité d'administrer est aussi un aspect peu important de l'enseignement en classe. Des études ont montré, à plusieurs reprises, que l'utilisation efficace du temps d'enseignement est un aspect très important de la compétence d'un enseignant. Plus on consacre de temps à des mesures administratives et disciplinaires, moins il reste de temps pour l'enseignement proprement dit.

Les écoles et leurs ressources

Certaines écoles sont-elles plus efficaces que d'autres ? Dans l'affirmative, en quoi consiste l'efficacité d'une école ? La qualité des installations scolaires ou le ratio élèves-enseignant ne sont pas les seuls facteurs qui influent sur l'efficacité d'une école, qui peut se définir au moyen d'indicateurs comme un rendement scolaire élevé, un comportement souhaitable en classe, un faible taux d'absentéisme, une attitude positive à l'égard de l'acquisition du savoir, la poursuite des études, un emploi satisfaisant et le fonctionnement approprié en société [voir Rutter]. On dit souvent que les facteurs figurant au tableau 1 ont un effet bénéfique sur le rendement scolaire. Pourtant, un examen de 187 études pertinentes consacrées aux effets d'un ou plusieurs de ces facteurs ne révèle aucune preuve probante de ces effets. Il convient cependant de noter que ces résultats ne sont fondés que sur des données nord-américaines. En outre, on ne saurait conclure que les facteurs figurant au tableau 1 n'ont pas d'effets bénéfiques sur le rendement des élèves. Il se pourrait fort bien que d'autres influences plus importantes n'aient pas été prises en compte dans les facteurs examinés.

Quelles sont ces influences ? La littérature actuelle sur les écoles efficaces résume ces influences sous le concept d'*éthique* de l'établissement. On a observé que les écoles qui remportent du succès ont certaines caractéristiques en commun. Toutes ces écoles ne possèdent pas nécessairement toutes ces caractéristiques, et toutes ne les ont certainement pas dans la même mesure. Quoi qu'il en soit, il se dégage suffisamment de similitudes pour nous permettre de tirer des conclusions.

En premier lieu, les écoles efficaces se fixent des normes strictes et des objectifs ambitieux en matière de rendement scolaire et de comportement des élèves, et les enseignants de même que les élèves en sont parfaitement conscients. Les enseignants acceptent de poursuivre les objectifs et planifient les cours en collégialité, et leurs collègues de rang supérieur s'assurent que les politiques de l'école sont effectivement appliquées. Les objectifs scolaires sont ambitieux, mais réalistes.

Tableau 1

Effets de certains facteurs d'intrants sur les résultats de tests du rendement scolaire, 187 études, États-Unis et Canada

	Nombre d'études	Effets statistiquement significatifs		Statistiquement non significatifs
		Positifs	Négatifs	
Ratio élèves-enseignant	152	14	13	125
Scolarité de l'enseignant	113	8	5	100
Expérience de l'enseignant	140	40	10	90
Salaire de l'enseignant	69	11	4	54
Dépenses par élève	65	13	3	49
Intrants administratifs	61	7	1	53
Installations scolaires	74	7	5	62

Source D'après Hanushek.

En deuxième lieu, dans les écoles efficaces, une forte proportion du temps passé en classe est consacrée à la pédagogie active et à l'apprentissage actif. On consacre relativement peu de temps à l'administration, à des activités axées sur la discipline, à l'installation de matériel, à la distribution de livres et de documents et ainsi de suite. Les enseignants donnent régulièrement des devoirs à faire à la maison et les corrigent promptement afin d'évaluer les travaux des élèves sans délai et de manière constructive. Ils louent le travail bien fait plutôt que de dénigrer un faible rendement. Sur le plan de la ponctualité et de la fiabilité, les enseignants font office de modèles de comportement.

En troisième lieu, le milieu scolaire encourage les élèves à accepter les normes de l'école. Les lieux doivent être gardés propres, attrayants et en bon état. Cet élément est plus important que l'âge, la taille ou les équipements de l'école. Les élèves doivent avoir accès aux enseignants après les heures de cours. Les activités parascolaires aident à créer de bons rapports entre le corps enseignant et les élèves. Le fait de confier aux élèves la responsabilité de certaines activités en classe les encourage à participer et à adopter les valeurs et les normes de l'école.

Bref, l'école est une organisation sociale, et comme dans toute organisation, la réussite dépend en grande partie de celui qui la dirige, en l'occurrence le directeur ou la directrice. Il lui incombe de veiller à ce que l'ensemble de l'équipe s'emploie avec détermination à atteindre un but convenu par tous. Cette tâche difficile ne peut être enseignée, et chaque directeur ou directrice doit l'aborder à sa manière. De nos jours, bon nombre de personnes croient que la meilleure contribution que les conseils scolaires et les autres décideurs de l'éducation puissent apporter à l'amélioration de l'éducation consiste à fixer des objectifs réalistes et à évaluer et à rendre publics les résultats, tout en évitant le plus possible de s'ingérer dans la gestion proprement dite de l'école.

Aux États-Unis, des données montrent que les écoles qui ont la plus grande latitude et qui sont le moins assujetties à une ingérence bureaucratique (c'est-à-dire les écoles privées et confessionnelles) réussissent mieux à améliorer le rendement des élèves. De même, au Québec – où le rapport entre les inscriptions dans les écoles privées et les inscriptions dans l'ensemble des écoles est le plus élevé du Canada – le rendement des élèves de l'école privée a constamment été supérieur à celui des élèves de l'école publique. En Ontario, les élèves de 8e année des écoles privées qui ont participé à la Deuxième étude internationale sur les mathématiques avaient, au début de l'année scolaire, plus d'une année d'avance sur leurs homologues des écoles publiques.

Même s'il est vrai que, dans l'ensemble, les élèves des écoles privées proviennent des couches socio-économiques supérieures, les résultats d'écoles confessionnelles des États-Unis indiquent que le gain sur le plan du rendement est plus élevé que ce à quoi on s'attendrait en se fondant uniquement sur le milieu social. Cela ne signifie pas qu'il faut privatiser toutes les écoles, mais plutôt qu'il est possible d'améliorer le rendement du système d'écoles publiques en réduisant l'ingérence, en donnant plus de latitude au directeur, en diffusant les résultats des évaluations et en donnant aux parents une plus grande liberté dans le choix des écoles. L'encadré expose le pour et le contre de la liberté du choix de l'école.

La liberté du choix de l'école

Dans de nombreux pays, un mouvement visant à permettre aux élèves et aux parents de choisir leur école publique prend de l'ampleur. Une somme provenant de l'autorité scolaire compétente, établie au moyen d'une formule, serait versée à l'école choisie par l'élève. L'école serait libre de répartir à sa guise les postes de son budget. Un tel système chercherait à obéir aux forces du marché dans un secteur qui est considéré actuellement comme un quasi-monopole.

Avantages

- Les parents et les élèves pourraient ainsi exprimer leurs préférences et leurs opinions quant à la qualité des écoles.
- À l'heure actuelle, ce sont les parents aisés qui expriment ces préférences en louant ou en achetant un logement situé dans un quartier pourvu de bonnes écoles ou en envoyant leurs enfants dans des écoles privées. Le système proposé étendrait cette liberté de choix aux familles moins bien nanties.
- Les bonnes écoles seraient obligées de maintenir la qualité de l'enseignement et les moins bonnes, de l'améliorer.
- Les écoles seraient encouragées à établir un ensemble de valeurs – l'éthique de l'école – propices à la formation.

Inconvénients

- Les bonnes écoles attireraient les bons élèves et les moins bonnes écoles les élèves plus faibles, ce qui augmenterait l'écart entre les écoles sur le plan de la qualité.
- Les quartiers dont l'assiette fiscale est restreinte ne pourraient soutenir la concurrence sur le plan des ressources que s'ils touchaient des fonds supplémentaires des autorités responsables du financement.
- Ce sont les élèves faibles qui doivent recevoir le plus de ressources.
- Les liens communautaires noués par l'école commune se relâcheraient.

Problèmes

- En cas de liberté de choix, la somme versée devrait-elle suivre l'enfant, même dans les écoles privées ?
- Si une école est particulièrement populaire, les autorités centrales fourniront-elles les fonds nécessaires à son agrandissement ? Dans le cas contraire, les autorités permettront-elles que les écoles particulièrement faibles fassent faillite ?
- Les autorités permettront-elles à de nouvelles écoles de se joindre au système ?
- Est-il justifié d'accorder la liberté de choix si un programme d'études commun est imposé ?
- Les écoles décentralisées peuvent-elles fonctionner en cas de liberté de choix si les salaires des enseignants sont établis dans le cadre de conventions collectives négociées avec un syndicat fortement centralisé ?
- À défaut d'une autorité centrale qui fournisse des renseignements exacts, comment les parents pourraient-ils faire le bon choix parmi les écoles ?
- Les écoles qui accueillent des enfants moins doués ou désavantagés sur le plan social devraient-elles recevoir des sommes plus élevées ?

L'occasion d'apprendre

L'école n'est pas la seule source d'acquisition de connaissances pour les jeunes, mais elle est essentielle pour l'assimilation des mathématiques et des sciences. Si ces matières ne figurent pas aux programmes, il est évident que les élèves ne pourront pas les maîtriser.

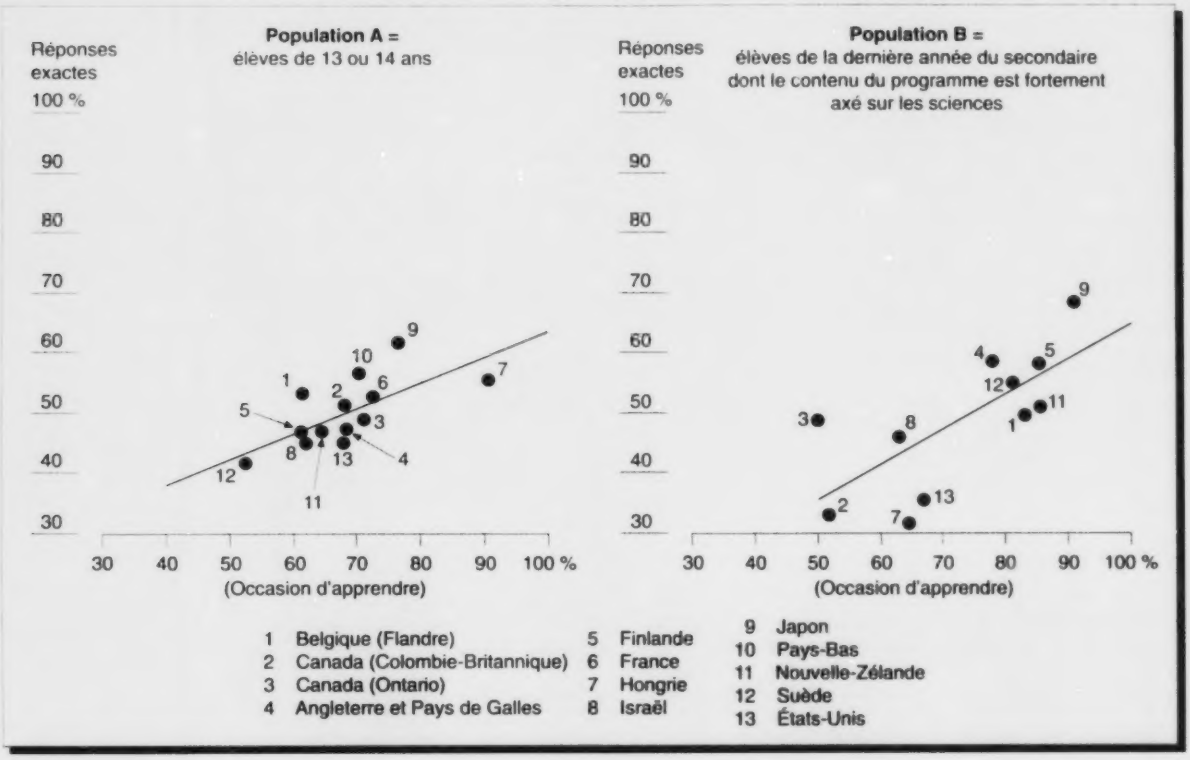
Le rendement scolaire est tributaire dans une large mesure de l'« occasion d'apprendre », concept établi par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (AIERS) et utilisé dans de nombreuses études. Le test de l'AIERS demande à chaque enseignant de répondre à chaque question en indiquant si ses élèves ont reçu ou non l'enseignement dont ils ont besoin pour répondre correctement à la question.

L'une des constantes qui se sont dégagées des études de l'AIERS est que « les élèves qui ont le plus d'occasions d'acquérir les connaissances et les habiletés vérifiées par les tests obtiendront probablement le niveau de rendement le plus élevé » [Anderson et Postlewaite, p. 76]. Cela ne vaut pas seulement pour les mathématiques et les sciences, mais également pour la lecture, l'écriture et les autres capacités de s'exprimer.

Un autre examen des résultats de l'AIERS fait ressortir que « cette conclusion générale est également une question de bon sens. Les élèves ont tendance à apprendre ce qu'on leur enseigne » [Kifer, p. 55]. Pourquoi est-il important de mettre en lumière cette conclusion banale ? Parce qu'on constate de plus en plus que le programme canadien est moins riche que celui de bien d'autres pays industrialisés (figure 9).

Figure 9

Corrélation entre l'occasion d'apprendre et les résultats en mathématiques chez les élèves du secondaire dans certains pays industrialisés[1], début des années 80



1 Les points indiquent, pour chaque pays, la corrélation entre l'exposition des élèves aux concepts mathématiques et le niveau de réponses exactes à un test de connaissance des mathématiques.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après les résultats de la Deuxième étude internationale sur les mathématiques (voir Robitaille et Garden).

De plus, il n'y a pas que les écarts entre pays qui soient importants. À l'intérieur des pays,

> les écarts entre les classes où les élèves avaient le plus d'occasions d'apprendre et celles où ils en avaient le moins n'étaient jamais inférieurs à 50 % dans quelque pays que ce soit. Par conséquent, dans certaines classes de chaque pays, les élèves avaient l'occasion d'apprendre le contenu associé à un nombre deux à trois fois plus élevé de questions des tests que les élèves d'autres classes. Les conséquences de cette constatation [. . .] sont directes. Dans la mesure où l'occasion d'apprendre influe sur le rendement de l'élève, les élèves de classes différentes obtiendront des résultats différents [Sellin et Anderson, p. 176].

Un des arguments les plus déterminants contre la pratique de la répartition par « filières » est que de nombreux enfants sont placés par erreur dans une filière inférieure et souffrent par la suite de « malnutrition intellectuelle » parce qu'on leur enseigne une matière bien moins riche que ce qu'ils sont capables d'absorber. Ainsi, le classement dans un programme plus faible, bien qu'il soit tout à fait injustifié, prend l'apparence d'une bonne décision. Garder les enfants qui ont de « véritables » problèmes d'apprentissage dans un programme ayant un contenu plus riche cause moins de tort, même s'ils sont incapables d'absorber toute la matière enseignée.

Dans chaque matière, l'occasion d'apprendre dépend du temps consacré à son enseignement. Pour accroître le rendement dans les matières jugées essentielles, il faudra restreindre rigoureusement le temps consacré aux matières facultatives. Cela ne signifie pas que les programmes d'études doivent être identiques pour tous les élèves, mais plutôt que chaque élève doit consacrer plus de temps aux matières de son programme de base.

On serait porté à croire que l'occasion d'apprendre une matière est tributaire de la durée de l'année scolaire, du nombre d'heures passées en classe pendant la journée et du temps consacré à l'enseignement de cette matière. Les données partielles recueillies à l'échelle internationale donnent à penser qu'il y a bien une corrélation systématique entre la durée de l'année scolaire et l'obtention d'un rendement scolaire supérieur; cependant, le fait d'accroître le nombre d'heures passées en classe pendant la journée et le temps consacré à l'enseignement d'une matière donnée n'a aucun effet direct vérifiable sur le rendement scolaire – du moins dans les limites fixées par les systèmes d'éducation des pays industrialisés. Quelles conclusions pouvons-nous tirer de cette étonnante observation ?

L'*Étude internationale sur le milieu scolaire de l'AIERS* conclut que l'utilisation efficace du temps dont on dispose pour la formation (temps consacré à une tâche) revêt autant d'importance, sinon plus, que le temps alloué. Bien qu'il n'existe guère de données internationales valables sur l'emploi efficace du temps alloué, nous savons que son utilisation est plus judicieuse dans les *écoles* où l'on voue un grand respect à l'éthique de l'éducation. Nous pouvons supposer que l'année scolaire allongée est caractéristique des *pays* qui se préoccupent davantage de l'éducation. Elle n'est donc pas la *cause* d'un rendement supérieur, mais plutôt le reflet ou le résultat de l'importance que la société accorde au rendement scolaire. L'allongement de l'année scolaire ne se traduirait pas à lui seul par un rendement plus élevé, à moins qu'il ne soit assorti d'un meilleur emploi du temps passé en classe pendant la journée. Nous croyons que l'amélioration de l'utilisation du temps passé en classe pendant la journée doit avoir préséance sur l'allongement de l'année scolaire (voir l'encadré).

Quelques problèmes de recherche pour l'avenir

Il y a de grandes lacunes dans nos connaissances sur le rendement scolaire au Canada et la façon de l'améliorer. Combler ces lacunes doit, sans délai, devenir une priorité de recherche.

- Il existe peu de renseignements fiables sur des comparaisons interprovinciales valables.
- On en sait très peu sur la qualité des enseignants.
- Les données sur le *niveau* de rendement d'une province à l'autre ne permettent pas de mesurer les *améliorations* qui se sont produites pendant l'année scolaire et ne tiennent pas compte de facteurs qui pourraient avoir un effet sensible sur ce rendement, notamment la situation socio-économique des parents et la langue parlée à la maison.
- Y a-t-il un arbitrage à opérer entre l'équité et le rendement scolaire en matière de répartition par filières ? Quel est le meilleur compromis ?
- Y a-t-il un arbitrage entre le coût et la taille des classes ?
- Fait-on assez d'études empiriques avant de lancer des réformes pédagogiques ?
- Il faut effectuer une étude longitudinale de grande envergure portant sur un échantillon suffisamment important d'élèves, du niveau préscolaire jusqu'au niveau postsecondaire en passant par le primaire et le secondaire.

Résumé

Notre système d'éducation affiche de nombreux points forts. On peut y avoir accès facilement, et il offre une solide formation pendant les quatre premières années de scolarité. Les normes d'admission à la profession d'enseignant sont beaucoup plus strictes que par le passé, ou qu'elles le sont actuellement aux États-Unis.

Néanmoins, nous aurions tort de nous reposer sur nos lauriers. Quelque 30 % de nos jeunes ne terminent pas leurs études secondaires. Le rendement des élèves qui quittent le secondaire n'est pas à la hauteur de celui des élèves des années inférieures, et il est carrément décevant en mathématiques et en sciences. De plus, il existe des écarts inquiétants d'une province à l'autre en matière de rendement scolaire – écarts qui ne peuvent s'expliquer par les différences dans les dépenses consacrées à l'éducation par élève. Et aucun signe ne laisse supposer que le rendement scolaire s'est amélioré au cours des 25 dernières années.

L'éducation est un processus cumulatif. Hausser le niveau du diplôme d'études secondaires exigera une préparation minutieuse et l'établissement de normes strictes applicables à l'ensemble des études primaires et secondaires. Il en découle de nombreuses conséquences. En particulier, l'automotivation des élèves est un facteur essentiel. Les élèves motivés cherchent à relever des défis, en particulier si le milieu scolaire est exigeant, mais aussi s'il récompense l'effort. Cela vaut autant pour l'enseignement général que pour la formation professionnelle.

Les écoles efficaces peuvent contribuer largement à la réussite des élèves en créant une éthique d'apprentissage qui confère du prestige à l'effort et au rendement. L'école a plus de chance d'y arriver si elle jouit d'une grande autonomie, c'est-à-dire si elle offre au directeur et aux enseignants d'expérience la possibilité de se concerter pour planifier le programme d'études. À cette fin, il faut créer un climat de collégialité et de solidarité au sein du corps enseignant, et assurer une stabilité suffisante de l'effectif. Au

moment de la planification du programme d'études, il faut viser des objectifs ambitieux et clairs et limiter le nombre de matières principales, dont très peu qui soient facultatives.

Pour assurer la réussite scolaire, il est nécessaire d'avoir des classes à la fois bien organisées et disciplinées. Le fait de favoriser une participation active des élèves à l'éducation et de minimiser le temps consacré aux tâches administratives, à la discipline et aux annonces publiques accroît les occasions d'apprendre. Les échanges fréquents entre les enseignants et les élèves constituent un puissant facteur de motivation, en particulier si l'accent est mis sur l'éloge du travail bien fait plutôt que sur le dénigrement ou les sanctions. Les enseignants font aussi office de modèles de comportement : leurs connaissances, leur enthousiasme, leur professionnalisme, leur sensibilité et leurs commentaires positifs revêtent la plus haute importance dans l'éthique des écoles efficaces. Ce sont le directeur et les enseignants qui créent le cadre social de la réussite scolaire. Cependant, comme dans tout système social, la responsabilisation et le contrôle des progrès sont nécessaires, car ils permettent de diagnostiquer les points faibles et de tirer parti des points forts. Des tests judicieux et évalués avec soin servent à mener cette tâche à bonne fin.

Toutefois, la participation et l'appui des parents sont également nécessaires. Les élèves doivent sentir que leurs parents, et en fait l'ensemble de la société, accordent la plus grande importance à l'éducation et qu'il ne suffit pas de faire le minimum acceptable. Ils doivent apprendre que l'effort est reconnu et que faire de son mieux apporte satisfaction et succès. L'effet de l'attitude des parents à l'égard de l'éducation sur la réussite de leurs enfants est plus marqué et plus important que leur situation socio-économique.

Le continuum de formation

Le modèle traditionnel, dans lequel « études » et « travail » sont des activités tout à fait distinctes, est périmé. Le « continuum de formation » traduit l'idée d'un processus permanent qui commence par l'éducation en bas âge, se poursuit tout au long des études primaires et secondaires et englobe la multitude d'activités de formation accomplies à l'âge adulte. En particulier, il fait ressortir la nécessité, à l'ère de l'information, de se perfectionner continuellement. De nos jours, on entend donc souvent des expressions telles que « éducation permanente », « éducation récurrente » ou « formation complémentaire ».

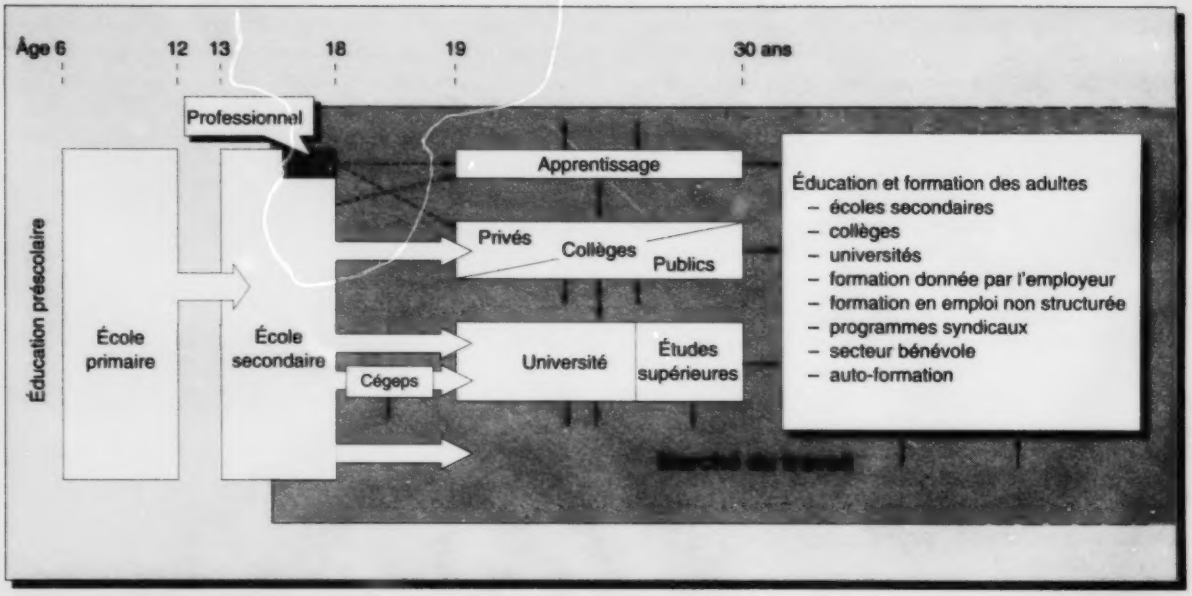
Dans le nouveau modèle, la formation fait donc partie intégrante du travail. On peut le constater à la figure 10, où le marché du travail sert de toile de fond à la formation. Il y a un va-et-vient constant entre le travail et les établissements d'enseignement; en fait, la plupart du temps, il s'agit de deux activités simultanées. Comme l'ont indiqué les auteurs d'une étude récente : « Une proportion étonnamment élevée des diplômés du secondaire et de l'université qui faisaient partie de nos échantillons ont choisi de poursuivre leurs études après avoir obtenu leur diplôme. Ce qui distingue les diplômés des années 80 de ceux des décennies antérieures, ce sont ces combinaisons diverses d'études et de travail professionnel » [Krahn et Lowe, p. 7-8]. Pour pouvoir continuer d'apprendre, il est, bien entendu, indispensable de posséder un solide fonds d'habiletés « de base », d'où notre insistance répétée sur la capacité de lire et de compter et sur les autres habiletés de base, qui sont enseignées dans les écoles primaires et secondaires.

Les programmes d'enseignement professionnel – qui sont l'objet principal de la présente section – revêtent une grande importance parce qu'ils ont des répercussions directes sur la compétitivité et que les tendances démographiques de la population active font de la formation des adultes un enjeu majeur. Cependant, ils jouent aussi un rôle d'autant plus important qu'ils favorisent la « cohérence » dont nous avons fait état plus haut. Les signaux clairs que transmet le secteur privé au sujet de ses besoins en compétences et la capacité des systèmes d'enseignement et de formation d'y répondre sont particulièrement pertinents dans le cas des programmes d'enseignement professionnel.

Ces activités de formation se déroulent dans le cadre d'une foule de moyens divers : par l'entremise d'écoles secondaires, de collèges, d'universités et de collèges privés d'enseignement professionnel; avec l'aide de l'État, au moyen de programmes de formation et d'apprentissage; par l'intermédiaire des employeurs, au moyen de programmes de formation structurés ou par la formation en emploi non structurée; et par le truchement d'associations professionnelles, de programmes syndicaux et de programmes faisant appel à des bénévoles.

Ces moyens de formation sont décrits à la figure 10. La figure présente deux exemples de manque de cohérence. En premier lieu, les lignes pointillées allant de l'école secondaire à la filière d'apprentissage postsecondaire et de l'école secondaire d'enseignement professionnel au collège traduisent notre conclusion, à savoir une « articulation » insuffisante – le manque de voies clairement tracées, de liens et de reconnaissance professionnelle entre ces divers éléments du continuum. On peut faire la même affirmation au sujet des transferts entre les programmes d'apprentissage, les collèges et les universités, comme le montrent les flèches pointillées à double sens. (La figure ne montre

Figure 10
Le continuum de formation



cependant pas les façons nouvelles de promouvoir l'apprentissage professionnel aux divers niveaux – notamment le partenariat, que nous examinerons plus loin.)

Une deuxième caractéristique du continuum de formation est le mouvement important entre le marché du travail et les moyens de formation. Les courtes flèches verticales indiquent ce processus continu d'inscription et de décrochage. Bien entendu, il est évident qu'à tout moment, des millions de Canadiens travaillent tout en suivant des cours ou une formation. Cette situation peut paraître rassurante, mais notre étude porte à croire que trop souvent, ce processus est aléatoire. En fait, l'une des principales observations que nous faisons dans la présente section est que le Canada ne possède pas les mécanismes institutionnels permettant au marché du travail de transmettre des signaux clairs, et aux particuliers ainsi qu'aux établissements d'enseignement de les interpréter correctement.

L'enseignement professionnel dans les écoles secondaires

Une de nos principales conclusions est que les possibilités offertes aux étudiants qui ne s'orientent pas dans la filière de l'enseignement général ont été négligées et que le discrédit jeté sur les programmes d'enseignement professionnel cause beaucoup de tort. Le problème tient en partie à des attentes mal placées : la plupart des parents et les élèves eux-mêmes aspirent à des postes prestigieux auxquels l'université ou le collège peut leur permettre d'accéder – souvent sans trop comprendre ce que cela comporte vraiment. En fait, de nombreux jeunes gens finissent par trouver leur place dans des métiers et des postes techniques bien rémunérés, après avoir tenté, avec plus ou moins de succès, de suivre des cours postsecondaires et/ou d'occuper des emplois à temps partiel. Dans le système allemand, ils auraient probablement trouvé un emploi bien rémunéré plus rapidement et à moindre coût pour la société.

Un document de recherche réalisé récemment par Emploi et Immigration Canada sur l'enseignement professionnel au secondaire porte sur les cours offerts dans les provinces. Après avoir constaté qu'il existe une poignée de très bons programmes, les auteurs concluent que ces programmes sont beaucoup trop peu nombreux et qu'il n'y a pas suffisamment d'élèves qui y sont inscrits. Selon l'étude, toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve, offrent des programmes d'enseignement professionnel au niveau secondaire, mais seulement 10 % environ des élèves canadiens y sont inscrits.

Il n'y a guère de données sur les programmes d'enseignement professionnel au niveau secondaire. Cependant, il

semble qu'en Ontario, le nombre d'inscriptions aux « études technologiques » – qui comprennent des matières telles que le dessin industriel, la construction ainsi que les réparations d'appareils électriques et de téléviseurs – ait diminué par rapport à l'ensemble des inscriptions pendant la période 1985-1988. L'Alberta a accusé une diminution semblable au cours de la même période. Le cas du Québec est particulièrement frappant; la proportion des élèves inscrits à des programmes d'enseignement professionnel menant à un certificat est tombée de 18 % en 1976-1977 à 4,6 % en 1988-1989. Les programmes d'enseignement professionnel au secondaire y ont cependant été profondément modifiés dernièrement, et la proportion d'élèves inscrits à ces cours se chiffrait, selon les estimations, à 25 % en 1991. Le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, qui a décelé des pénuries de personnel qualifié dans des domaines particuliers, conjuguent leurs efforts pour améliorer ces programmes.

Pourquoi les programmes d'enseignement professionnel des écoles secondaires projettent-ils une piètre image ? Un certain nombre de raisons ont été données :

– les programmes ont tendance à être axés sur les élèves à risques élevés et/ou affichant des résultats médiocres;

– il arrive souvent que le personnel des écoles d'enseignement professionnel n'ait pas de formation professionnelle avancée;

– il arrive souvent que les établissements d'enseignement postsecondaire n'accordent pas de crédits pour les matières offertes dans les écoles d'enseignement professionnel;

– les liens officiels entre les programmes d'enseignement professionnel au secondaire et les programmes d'apprentissage sont inégaux et incomplets (bien que de nouvelles initiatives soient en cours dans certaines provinces);

– le succès d'une école secondaire est souvent jugé d'après la façon dont elle prépare ses élèves pour l'université plutôt que selon la manière dont elle les prépare au marché du travail;

– la société canadienne accorde un statut socio-économique moindre aux emplois occupés par les « cols bleus »;

– les conseillers en orientation professionnelle estiment que quelque 95 % des étudiants de 10e année veulent aller à l'université – une attente irréaliste souvent renforcée par les parents;

– les conseillers en orientation professionnelle sont souvent mal informés au sujet du contenu et des perspectives des emplois des années 90.

Malgré tout, des signes encourageants indiquent que les provinces accordent plus d'attention aux programmes d'enseignement professionnel. Le programme « Skill OK » de l'Ontario visant à montrer que les métiers spécialisés constituent un choix de carrière souhaitable est un exemple d'une tentative pour modifier l'image que projettent ces métiers. Le programme « Passport to Apprenticeship » de la Colombie-Britannique et le programme « Apprentissage combiné aux cours dans les écoles secondaires » (ACCES) de l'Ontario sont des exemples de tentatives visant à établir des liens directs entre les écoles et les programmes d'apprentissage ordinaires. Dans le cadre de sa récente réforme de l'enseignement professionnel, le Québec a procédé à un examen systématique de l'efficacité du programme et s'est efforcé d'accroître le nombre d'inscriptions aux programmes de formation professionnelle en améliorant l'image des cours d'enseignement professionnel. Par exemple, il a été proposé de supprimer le diplôme professionnel d'études secondaires, qu'on associait aux élèves faibles et à risques élevés, de réviser les critères d'admission et de reconnaître l'expérience acquise à l'extérieur de l'école.

Néanmoins, il faut faire plus pour améliorer l'image de la formation et de l'enseignement professionnels. En particulier, lorsque des cours d'apprentissage sont offerts au niveau secondaire, ils devraient être coordonnés avec le système d'apprentissage postsecondaire. Par ailleurs, les cours offerts devraient être axés sur les professions qui correspondent étroitement à la nouvelle structure professionnelle d'une économie où les services prédominent.

Les collèges

Au Canada, environ 200 collèges communautaires et collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) publics offrent une grande variété de cours d'enseignement professionnel à un bassin d'étudiants important qui ne cesse de croître. Le nombre d'inscriptions a enregistré une expansion rapide à la fin des années 70 et au début des années 80, s'est stabilisé à la fin de cette décennie et a recommencé à augmenter depuis. Sur les 321 000 étudiants à temps plein et les 187 000 étudiants à temps partiel, les deux tiers environ sont inscrits à des programmes de formation professionnelle (par opposition à des programmes de passage à l'université).

Fait curieux, le nombre d'inscriptions à des cours de technologie a diminué ces dernières années alors même que nous connaissons une période de progrès technologique rapide. Pour l'ensemble du Canada, les inscriptions en ingénierie et en sciences appliquées, exprimées en proportion de l'ensemble des inscriptions, ont diminué sensiblement (de 25 %)

entre 1983 et 1989. Dans les cégeps du Québec, la proportion des inscriptions à des cours d'enseignement professionnel a chuté de 14 % au cours des années 80. Le nombre d'inscriptions à certains programmes offerts par les cégeps a baissé radicalement entre 1984 et 1988 : de 47 % en électronique, par exemple, et de 53 % en informatique.

Pourquoi ces phénomènes se sont-ils produits ? Ils résultent peut-être en partie des mêmes facteurs qui expliquent la piètre image que projettent l'enseignement professionnel en général, et les études technologiques en particulier, au niveau secondaire. Une étude de la situation des collèges de l'Ontario fait ressortir la diminution du nombre de finissants du secondaire qualifiés en mathématiques et en sciences. Toutefois, fait plus inquiétant encore, les campagnes de publicité orchestrées par les collèges de l'Ontario n'ont pas suffi à attirer les étudiants éventuels.

Les chiffres les plus récents donnent à penser que la tendance a peut-être atteint son niveau plancher. Pour l'ensemble du Canada, la proportion d'inscriptions en génie et en sciences appliquées est demeurée à 22,7 % entre 1988-1989 et 1989-1990 après avoir diminué de 4,3 points de pourcentage depuis 1985-1986. Au Québec, la proportion d'inscriptions aux programmes de formation professionnelle a augmenté de 13 % en 1990-1991 alors que le nombre d'inscriptions aux programmes des techniques physiques s'est accru de 16 %.

Quoi qu'il en soit, les collèges s'efforcent constamment de répondre aux besoins des étudiants et des employeurs locaux. À cet égard, l'Ontario a procédé récemment à l'examen approfondi de la mission du système collégial dans le cadre du projet intitulé Vision 2000. Or, étant donné les réalités du marché du travail, les collèges doivent trouver de nouvelles façons innovatrices de contribuer à la planification, à la conception et à la prestation de cours de formation professionnelle de concert avec les employeurs locaux et l'ensemble de la collectivité. Parmi les nombreux exemples de concertation, mentionnons, entre autres, celui du collège Mohawk de Hamilton, qui offre de nombreux cours adaptés aux besoins des employeurs locaux et qui met actuellement à l'essai l'enseignement « à distance » (p. ex. des cours donnés à la télévision ou à l'aide de cassettes audio ou vidéo, etc.) pour la prestation de programmes de formation professionnelle. Le British Columbia Institute of Technology a conclu un accord d'association en matière de formation avec B.C. Tel, accord qui reconnaît explicitement la formation en entreprise de la société par l'octroi de crédits validés dans le cadre de quatre des programmes du collège aboutissant à un certificat.

Au Québec, 15 cégeps offrent des cours ayant pour objet d'enseigner les plus récentes compétences et techniques répondant aux besoins des industries locales. Ces cours vont des fibres optiques à la technologie du laser, dans le cadre de l'association entre la société Bombardier et le cégep de La Pocatière, à la technologie des minéraux dans l'industrie de l'amiante et au dessin de mode au collège privé La Salle. Ce qui est particulièrement important dans ces exemples relevés au Québec, c'est le rôle des entreprises privées. Les entreprises locales transfèrent la technologie récente aux collèges en leur fournissant des machines, du matériel et du personnel; en retour, les collèges forment les techniciens au travail dans les industries locales. La plupart des coûts des collèges publics sont habituellement absorbés par la province; en règle générale, les frais d'inscription couvrent moins de 10 % des coûts. Cependant, dans le cadre du partenariat industrie-collège au Québec, les entreprises participantes assument, en moyenne, 50 % des coûts des projets.

Ces programmes s'adressent aux étudiants à plein temps des cégeps qui aspirent à l'obtention d'un diplôme d'études collégiales. Les collèges du Québec et de l'Ontario vendent également aux employeurs locaux des cours de formation professionnelle faits sur mesure. Les étudiants qui assistent à ces cours sont habituellement des adultes. Dans certains cas, le coût de ces cours est assumé en partie par Emploi et Immigration Canada (EIC). Malheureusement, nous ne disposons pas encore de données suffisantes pour évaluer ces cours.

Il s'agit évidemment de cas exemplaires au sein du système des collèges publics, mais des problèmes persistent. À quelques exceptions près – le Québec et la Colombie-Britannique en sont des exemples – l'« articulation » constitue souvent l'un de ces problèmes. En effet, il arrive trop souvent que la préparation aux études universitaires et le transfert de crédits aux universités ne soient pas systématiques. Par conséquent, les choix et les filières sont limités.

On en sait encore moins sur le système d'enseignement professionnel du secteur privé, qui est en plein essor, mais nous tentons ici de présenter quelques renseignements descriptifs de base provenant de diverses sources. Comme l'indique le tableau 2, il y a environ 1 000 collèges privés qui offrent une formation professionnelle postsecondaire dans les disciplines techniques et commerciales et les métiers spécialisés dans des localités de toutes tailles du Canada. De ce nombre, environ 350 sont membres d'une association provinciale et/ou sont considérés comme des établissements admissibles au Régime canadien de prêts aux étudiants. Ils sont agréés, enregistrés et régis par les autorités provinciales, qui réglementent les programmes de cours, établissent les exigences en matière de brevet d'enseignement et de rendement scolaire et ont un droit de regard sur les frais de scolarité. Comme ces établissements tentent

Tableau 2

Données sur les collèges privés d'enseignement professionnel, Canada, 1989

	Agréés[1]	Total
Nombre de collèges	350	1 000
Nombre d'employés	5 000	9 000
Nombre d'étudiants	75 000	140 000
	En millions de dollars	
Recettes totales provenant des frais de scolarité	233	380
Dépenses de main-d'œuvre	110	175
Impôt sur les sociétés (estimation)	6	10

1 Établissements qui appartiennent à une association provinciale de collèges privés et/ou dont les étudiants sont admissibles à une aide dans le cadre du Programme canadien de fonds aux étudiants.

Source Données de la Newfoundland Career Academy.

principalement de préparer les étudiants à trouver un emploi, les résultats qu'ils obtiennent au chapitre du placement constituent donc un critère important de l'évaluation de leur performance. Même si les frais de scolarité des collèges privés peuvent être qualifiés de relativement élevés, leurs étudiants obtiennent habituellement un diplôme dans une période sensiblement plus courte que leurs homologues des collèges communautaires, de sorte que le manque à gagner en revenu est réduit au minimum.

Dans l'ensemble du Canada, le nombre d'établissements, de cours offerts et d'inscriptions a augmenté sensiblement ces dernières années. La Colombie-Britannique et l'Ontario – qui comptent respectivement près de la moitié et environ le quart des collèges d'enseignement professionnel privés au Canada – sont les deux provinces qui affichent la croissance la plus rapide à ce chapitre. De 1986 à 1990, les inscriptions se sont accrues de plus de 50 % en Colombie-Britannique et de près du tiers en Ontario. L'école typique est très petite et spécialisée. Les cours commerciaux et techniques et des métiers spécialisés représentent le gros des inscriptions, bien que les services communautaires, la profession de mannequin et l'esthétique attirent aussi un nombre relativement élevé d'étudiants.

Nous disposons de très peu de renseignements sur la performance des collèges d'enseignement professionnel publics par rapport à celle des collèges privés, et les comparaisons doivent être interprétées avec prudence. Les frais par cours des collèges privés sont plus élevés, mais la durée des cours y est plus courte que dans les collèges publics, de sorte que le manque à gagner au titre des revenus est moindre; en outre, les collèges privés affichent un taux de placement beaucoup plus élevé. Les frais des cours de « technologie et métiers » dans les collèges privés sont généralement de l'ordre de 3 000 $, alors que les frais annuels des cours de sciences et de technologie dans les collèges communautaires se chiffrent à environ 1 000 $. Au Québec, la formation dans les cégeps est gratuite, mais un collège privé bien connu de Montréal offre des cours de technologie moyennant le versement de près de 2 000 $ par an.

De toute évidence, il faudra procéder à d'autres recherches pour évaluer la performance relative des collèges publics et privés. Quel est, par exemple, le degré de satisfaction des étudiants des deux genres de collèges ? Le succès du placement initial est important, mais qu'en est-il des emplois occupés par la suite ? Quelle est la qualité relative des postes auxquels les deux groupes de diplômés peuvent aspirer ? Comment les employeurs jugent-ils la qualité des diplômés d'établissements publics par rapport à ceux des établissements privés qui exercent des fonctions semblables ? Ces questions devraient, à notre avis, faire l'objet de recherches en priorité, car la rentabilité est un des principaux défis que doit relever le secteur de l'enseignement professionnel au Canada.

Apprentissage

Dans un certain nombre de rapports récents, dont ceux du Conseil du Premier ministre de l'Ontario et du Groupe de travail sur l'apprentissage du Centre canadien du marché du travail et de la productivité, il a été préconisé de réformer le système d'apprentissage. On y propose des façons d'intégrer plus efficacement les responsabilités respectives du secteur privé, du gouvernement fédéral et des provinces, de réformer les modalités de financement de la formation en apprentissage, de promouvoir des normes nationales et la mobilité de ceux qui terminent un programme d'apprentissage et d'accroître les taux de participation des femmes et d'autres groupes. Notre recherche, qui est fondée sur l'analyse des données provenant d'une récente enquête nationale sur l'apprentissage (menée par Statistique Canada au nom d'Emploi et Immigration Canada) et des dossiers administratifs, complète des résultats antérieurs et jette plus de lumière sur certaines caractéristiques du système d'apprentissage actuel. Les points saillants de l'enquête nationale sur l'apprentissage figurent dans l'encadré. Nous observons en particulier que les apprentis canadiens sont âgés selon les normes internationales; en outre, seulement 12 % des apprentis inscrits en 1986-1987 étaient des femmes, et seulement 41 % de ceux qui ont terminé le programme se sont vu décerner un certificat dans le cadre du programme de normes interprovincial. Une expérience antérieure dans des domaines connexes au métier semblent contribuer à la

Points saillants de l'Enquête nationale sur l'apprentissage

Bonnes nouvelles

- 12 mois après avoir obtenu leur diplôme, 96 % des apprentis travaillaient dans le métier qu'ils avaient appris en stage d'apprentissage.
- 1 % de ceux qui ont quitté le programme et qui occupaient un poste relié à leur métier ont trouvé que les compétences acquises étaient pour la plupart ou en totalité pertinentes.
- Les travailleurs ayant une expérience antérieure dans le domaine d'apprentissage ont eu de meilleures chances de répondre à toutes les exigences du programme.

Mauvaises nouvelles

- Seulement 12 % des personnes inscrites étaient des femmes.
- La moyenne d'âge de ceux qui ont quitté le programme était de 27 ans.
- De 33 à 42 % des diplômés avaient reçu une formation connexe au métier, mais n'ont pas obtenu de crédits comptant pour l'obtention du diplôme.

Nouvelles

- 12 mois après avoir quitté le programme, 50 % de ceux qui ne l'ont pas terminé travaillaient dans le métier qu'ils avaient appris en stage d'apprentissage.
- 12 % de ceux qui ont quitté le programme et qui travaillaient dans un emploi non relié au métier ont trouvé que les compétences acquises étaient pour la plupart ou en totalité pertinentes.
- 13 % de ceux qui ont quitté le programme ont eu du mal à trouver un employeur qui les accepte comme apprenti.

Source Données de l'Enquête nationale sur l'apprentissage de Statistique Canada, 1989-1990 et estimations du Conseil économique du Canada.

réussite, mais plus du tiers des diplômés qui avaient une telle expérience n'ont pas reçu de crédit pour celle-ci.

Normes nationales et coûts

Avant de présenter les résultats de notre analyse, il vaut la peine de nous pencher sur deux questions. La première a trait aux normes nationales et à la mobilité. La diversité des programmes de formation est une grave préoccupation des employeurs et des apprentis. Comme le système permet aux provinces d'élaborer chacune de leur côté leurs propres programmes de formation, l'uniformité de la qualité des programmes dans l'ensemble du pays est un mythe. Les employeurs ont peu de garanties que les normes sont uniformes, et le système restreint inévitablement la mobilité des apprentis.

Le programme de normes interprovincial (aussi appelé programme du Sceau rouge) a été créé en 1959 pour promouvoir l'application de normes nationales dans les programmes provinciaux de formation en apprentissage. En pratique cependant, le nombre de métiers qui accordent des « sceaux rouges » à plus de 50 % de leurs diplômés a été minime.

En second lieu, on établit souvent des comparaisons avec le système d'apprentissage « dual » de l'Allemagne, à propos duquel on ne tarit pas d'éloges. Le tableau 3 montre la proportion plus faible de travailleurs canadiens en apprentissage et le coût relatif supérieur du système canadien. Les apprentis assument eux-mêmes une partie des coûts sous forme de manque à gagner au titre des revenus éventuels. Il y a, en outre, une division complexe des responsabilités de financement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Enfin, il en coûte beaucoup plus à une entreprise canadienne (170 000 $ contre 51 000 $) pour former un apprenti parce que la durée de l'apprentissage est plus longue au Canada et que l'âge moyen des stagiaires canadiens est plus élevé. Bon nombre d'apprentis canadiens sont assez âgés pour avoir une famille dont ils doivent subvenir aux besoins et effectuer des versements hypothécaires. Les coûts sont plus élevés à cause d'un autre facteur : le salaire minimum établi dans la loi pour les apprentis canadiens a tendance à être bien plus élevé que celui versé aux jeunes apprentis allemands.

Sensibilité du système d'apprentissage au marché du travail

À partir des données sur l'emploi existantes, nous constatons que la plus grande partie de la croissance de l'emploi au Canada au cours des récentes années s'est produite dans le secteur tertiaire. Pendant la période 1967-1989, les taux moyens de croissance annuelle de l'emploi dans les principaux secteurs étaient les suivants :

secteur manufacturier	1,0 %
construction	1,9 %
services « dynamiques »	3,2 %
services traditionnels	3,2 %
services non marchands	3,3 %

Tableau 3

Statistiques sur l'apprentissage, Canada et Allemagne de l'Ouest, 1987

	Canada	Allemagne de l'Ouest
	En millions	
Population	25,6	61,2
Population active	12,8	29,4
	En milliers	
Nombre d'apprentis	122	1 800
	En pourcentage	
En proportion de la population active	0,95	6,1
	Années	
Âge moyen des apprentis	26	17
Durée de l'apprentissage	4–5	2–3
	En milliers de dollars	
Coût de l'apprentissage[1]	170	51
Salaire des apprentis[1]	120	25

1 Les programmes d'apprentissage examinés ici ont duré cinq ans au Canada et trois ans et demi en Allemagne de l'Ouest. Le coût de l'apprentissage comprend les salaires des apprentis.

Source D'après des données de Siemens Electric Limited, de Statistique Canada et de l'OCDE.

(Les services dynamiques comprennent les transports et les communications, les services publics, la finance, l'assurance et l'immobilier et les services aux entreprises.)

Cependant, tout au long des années 80, plus de 90 % des métiers visés par l'apprentissage appartenaient au secteur manufacturier, à la construction ou aux services traditionnels. Doit-on en conclure que le système d'apprentissage est axé sur l'emploi dans les secteurs en déclin ou dans les secteurs qui, tout en affichant une certaine croissance, croissent lentement ? Les professions à forte concentration de savoir et de technologie ne conviennent-ils pas à l'apprentissage ? De toute évidence, le système est très concentré. Quelque 290 métiers sont, en principe, des métiers d'apprentissage, mais en fait des apprentis étaient inscrits à moins du tiers d'entre eux en 1987, année où les employeurs affichaient des postes vacants pour près de 400 catégories de profession.

Le Conseil a également analysé la question de la sensibilité aux conditions du marché du travail en cherchant à déterminer dans quelle mesure l'offre d'apprentis diplômés dans divers métiers répondait à la demande. Sur les 84 métiers considérés, les corrélations avec les conditions de la demande générale du marché du travail pendant la période 1974-1987 ont révélé que deux métiers seulement – soit pompiste et technicien en radio-télévision – présentaient une sensibilité que nous pourrions considérer comme « bonne » selon nos critères. Les corrélations plus spécifiques entre l'offre de diplômés et les postes vacants dans certains métiers indiquaient quatre bonnes réponses : coiffeurs, électriciens en télécommunications, opérateurs d'équipement lourd et poseurs d'isolation. La majorité des cas étaient « mauvais » ou, en particulier, « sans corrélation ». L'analyse donne à penser qu'il n'y a guère eu de tentative de synchroniser l'offre d'apprentis et la demande d'hommes de métier par les employeurs. Il s'agit ici, à notre avis, d'un exemple de manque de cohérence. Si les décideurs veulent que la formation en apprentissage joue un rôle important sur le marché du travail, l'offre et la demande d'apprentis doivent être mieux planifiées et intégrées.

Perfectionnement professionnel continu

Le type de formation permanente qui est peut-être le plus sous-estimé est l'auto-éducation non structurée. L'acquisition généralisée de compétences de base en informatique par une couche importante de la population au cours de la dernière décennie en témoigne. Il existe cependant tout un éventail de possibilités de formation permanente, comme l'indique la figure 10; de nouvelles données de Statistique Canada sur les Canadiens adultes qui suivent une formation figurent dans l'encadré.

De toute évidence, un grand nombre de travailleurs canadiens aspirent à un perfectionnement continu. Mais, quelles sont exactement les compétences exigées dans un monde industriel en rapide évolution ? La formulation de ces besoins est un élément critique de la cohérence, car il faut transmettre des signaux clairs pour que les institutions et les personnes puissent y répondre de façon appropriée.

Besoins en compétences et réaction des employeurs

Les problèmes de l'analphabétisme, de l'incapacité de calculer et de l'absence d'autres habiletés de base sont souvent considérés comme des obstacles à l'accroissement de la productivité et au perfectionnement efficace des ressources humaines. Certes, la preuve de l'existence de ces problèmes généralisés n'est plus à faire. Selon un sondage récent du Conference Board [voir DesLauriers], 70 % des entreprises canadiennes estiment que l'analphabétisme nuit à leurs activités. Plus de 30 % des répondants ont indiqué que les carences dans la capacité de lire et d'écrire entravaient la

Éducation permanente et formation des adultes au Canada

Une enquête menée auprès des Canadiens adultes entre décembre 1989 et novembre 1990 a révélé que :

- 1,4 million des personnes enquêtées étaient inscrites à des programmes à temps plein;
- 3,4 millions étaient inscrites à des programmes à temps partiel ou de courte durée;
- 173 000 étaient inscrites à des programmes d'apprentissage ou d'autres programmes de formation à temps plein organisés par un employeur;
- les cours en gestion et les cours commerciaux étaient les plus recherchés tant par les personnes en formation à temps plein que par celles suivant des cours à temps partiel;
- les programmes à temps partiel les plus populaires étaient l'ingénierie, les sciences appliquées, la technologie et les métiers spécialisés;
- quelque 42 % des adultes qui suivaient des cours étaient inscrits à temps plein;
- 84 % des étudiants de courte durée et à temps partiel avaient un emploi;
- l'amélioration des qualifications professionnelles ou des perspectives de carrière était la raison qui motivait 89 % des participants à temps plein et 75 % des étudiants de courte durée ou à temps partiel;
- en ce qui concerne l'appui de l'employeur, 42 % des étudiants à temps partiel se sont fait rembourser leurs frais de scolarité contre 3 % seulement des stagiaires à temps plein;
- on a accordé un congé à 22 % des étudiants à temps partiel et à 2 % des étudiants à temps plein.

Source : Statistique Canada, Enquête sur l'éducation et la formation des adultes, résultats préliminaires publiés dans *Perspectives*, automne 1991, p. 58.

formation générale et/ou l'acquisition de compétences nouvelles ou avancées. Fait surprenant, étant donné l'étendue de ces problèmes, seulement 24 % des entreprises avaient établi une politique précise pour les régler. Cependant, 36 % des répondants ont indiqué qu'ils avaient fait passer un test avant l'embauche pour éliminer les candidats incapables de lire et de compter.

Ensuite, il semble que les employeurs aient du mal à obtenir certaines compétences techniques. Un sondage téléphonique effectué auprès de 822 entreprises de haute technologie au cours de l'été 1989 a révélé l'omniprésence de problèmes de dotation. Cinquante-cinq pour cent d'entre elles ont déclaré qu'elles avaient de la difficulté à recruter et à conserver le personnel professionnel, scientifique et technique; 34 % ont fait état de problèmes semblables en ce qui concerne la main-d'œuvre spécialisée. Quelque 65 % ont déclaré qu'elles prévoyaient de continuer à éprouver ces difficultés; 21 % craignaient une aggravation du problème. De nombreux employeurs imputaient en partie cette situation au système d'éducation. Ainsi, 24 % trouvaient que les universités étaient loin de préparer suffisamment les personnes au marché du travail, et 58 % trouvaient que les écoles primaires et secondaires avaient des carences à cet égard.

Près de la moitié des entreprises de haute technologie du Canada ont des programmes de formation structurés. Presque toutes les grandes entreprises (celles de plus de 1 000 employés) ont des programmes de ce genre, contre seulement 64 % des entreprises moyennes (de 100 à 999 employés) et 37 % des petites entreprises. Autre constatation inquiétante, ce sont les employés qui sont déjà hautement spécialisés qui bénéficient de la majeure partie de la formation en technologie de pointe; la formation la plus courante donnée par les entreprises répondantes s'adressait aux catégories professionnelles et de la gestion.

Les représentants de l'industrie n'hésitaient pas, tout récemment, à exprimer leur mécontentement au sujet de la qualité des compétences que les nouveaux venus apportent sur le marché du travail. Or, ils sont rarement précis dans leurs propos au sujet du niveau de qualification de base et de la polyvalence auxquels ils s'attendent des nouveaux venus, surtout des diplômés du cours secondaire. Les élèves et les enseignants trouvent qu'il est difficile de satisfaire aux exigences d'un employeur quand on connaît mal ses attentes. C'est précisément la raison pour laquelle il faut renforcer la cohérence en créant des partenariats, comme nous l'avons mentionné plus loin.

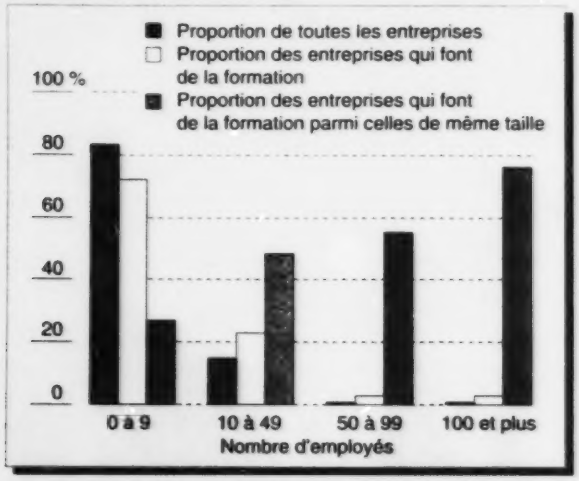
Formation donnée par l'employeur

Compte tenu de ces perceptions des besoins en compétences, quelle est au juste l'étendue de la formation dans le secteur industriel, et où se donne-t-elle ? On peut en avoir une certaine idée en examinant des données récentes fournies par l'enquête menée par Statistique Canada sur la formation et le développement des ressources humaines. La principale conclusion à tirer de ces données concerne l'écart entre les très petites entreprises (celles qui comptent moins de 10 employés) et les grandes (plus de 1 000 employés).

Comme on peut le constater à la figure 11, les petites entreprises représentent la plus grande partie des sociétés au Canada et constituent, de ce fait, la majorité des entreprises qui font de la formation. Cependant, les efforts qu'elles consacrent à la formation sont *proportionnellement* moindres : seulement 27 % des petites entreprises font de la formation, contre 76 % des grandes. Dans la plupart des

Figure 11

Importance de la formation, selon la taille de l'entreprise, Canada, 1987



SOURCE D'après des données de Statistique Canada, « Résultats de l'Enquête sur la formation et le développement des ressources humaines », Ottawa, 1990.

principaux secteurs de l'industrie, le tiers environ des entreprises font de la formation; toutefois, dans la construction, cette proportion est inférieure à un quart; elle est d'environ un sixième dans le secteur de la production alimentaire. Pour ce qui est de la motivation à la formation, une proportion étonnamment faible de petites entreprises (moins du quart) considèrent qu'elles ont besoin de compétences en matière de nouvelles technologies.

En ce qui concerne les dépenses, il est inquiétant de constater que seulement 15 % des entreprises canadiennes disposent d'un budget spécial pour la formation; il y a un écart important entre les petites et les grandes entreprises à cet égard : seulement 13 % des petites entreprises avaient un budget de formation contre 59 % dans le cas des grandes. Et les grandes entreprises, bien que relativement peu nombreuses (1 % de l'ensemble), effectuent 45 % de toutes les dépenses de formation.

Leurs efforts ont-ils été couronnés de succès ? Étrangement, une proportion plus importante de petites que de grandes entreprises qui font de la formation estiment qu'elles répondent à leurs propres besoins de formation. Les raisons invoquées par celles qui n'y répondent pas sont révélatrices. Le plus surprenant, c'est que les très grandes entreprises ont mentionné une combinaison de carences en ressources (comme les ressources, les cours et les installations de formation limités) beaucoup plus fréquemment que les petites entreprises (63 % contre 54 %). Les petites entreprises étaient plus enclines à mentionner les carences des programmes gouvernementaux (25 % contre 21 % dans le cas des grandes). En fait, comme les petites entreprises ont moins tendance à recourir aux programmes gouvernementaux que les très grandes, leur mécontentement à l'égard des programmes gouvernementaux se retrouve dans les chiffres du tableau 4. Aussi surprenant que cela puisse paraître, alors que toutes les entreprises connaissaient au moins un des programmes de la Planification de l'emploi d'EIC, 58 % des petites entreprises (contre 40 % des grandes) ont déclaré qu'elles ne feraient plus appel à l'un quelconque de ces programmes.

En somme, le message est clair. Les petites entreprises consacrent relativement peu d'efforts à la formation. Toutefois, les programmes gouvernementaux qui visent à combler cette lacune ne suscitent pas tellement d'enthousiasme.

On a reproché à l'enquête sur la formation et le développement des ressources humaines de Statistique Canada et à d'autres enquêtes de même nature d'utiliser une définition trop étroite de la formation. On a soutenu, en particulier, que les statistiques sur l'effort en matière de formation de l'entreprise canadienne (des petites entreprises, notamment) refléteraient davantage la réalité si la formation non structurée était prise en compte. En 1988, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante est parvenue, à la suite d'un sondage, à la conclusion que les petites entreprises investissent temps et argent dans la formation et que 70 % de leur main-d'œuvre bénéficient de formation sous une forme ou une autre.

De toute évidence, il serait utile de prendre systématiquement en considération cet élément très important qu'est la formation non structurée dans l'évaluation de l'effort global des petites entreprises, en particulier, en matière de formation. Cependant, quelques observations s'imposent. En premier lieu, on peut s'interroger sur la qualité et l'efficacité de ce genre de formation. En deuxième lieu, prétendre que le secteur de la petite entreprise « paraît mieux » quand la formation non structurée est prise en compte laisse entendre – incorrectement – que les petites entreprises font *proportionnellement* beaucoup plus de formation non structurée que les grandes. En troisième lieu, affirmer que les entreprises canadiennes occuperaient un rang relativement plus élevé sur la scène internationale si l'on tenait compte de la formation non structurée laisse supposer – encore une fois à l'encontre des données disponibles – qu'elles font proportionnellement plus de formation que leurs partenaires commerciaux.

Tableau 4

Connaissance/utilisation de la Planification de l'emploi d'Emploi et Immigration Canada parmi les entreprises canadiennes, selon la taille, 1987

En pourcentage

	Très petites entreprises[1]	Très grandes entreprises[2]	Toutes les entreprises
Connaît au moins un programme	100	100	100
A participé à au moins un programme	49	65	53
N'a participé à aucun programme	51	35	47
Aurait de nouveau recours au moins à un programme	42	60	44
N'aurait plus recours à un programme	58	40	56

1 Moins de 10 employés.
2 Plus de 1 000 employés.
Source D'après l'Enquête sur la formation et le développement des ressources humaines de Statistique Canada.

Un rôle pour l'enseignement à distance

En matière de perfectionnement continu des compétences, il est possible de contribuer dans une large mesure au continuum de formation en recourant, entre autres mécanismes, à l'enseignement à distance. Les possibilités de ce moyen dans le domaine de la formation et de l'enseignement professionnels, en particulier, sont énormes; pourtant, elles sont encore peu exploitées. La formation interactive et la fourniture de renseignements sur le marché du travail et l'orientation professionnelle à l'aide de moyens électroniques pourraient contribuer sensiblement à l'amélioration de la cohérence. Notre rapport de recherche, qui décrit les technologies ainsi que leur portée et leur potentiel, présente des renseignements plus détaillés sur le rôle de l'enseignement à distance au Canada.

Nous constatons avec intérêt que TV Ontario a présenté récemment une proposition concernant un « Ontario Skills Training Channel », canal de télévision diffusant 24 heures sur 24 et consacré exclusivement à l'enseignement d'une grande variété de compétences professionnelles et générales. Le résultat de cette proposition et de projets semblables marquera un pas important dans l'évolution du continuum de formation et l'amélioration de la cohérence au Canada.

La nécessité du changement

Améliorer la cohérence

Du point de vue du continuum de formation, comment établir la cohérence entre la formation et l'enseignement professionnels, d'une part, et les besoins du marché du travail, d'autre part. Les bons signaux sont-ils transmis ? Sont-ils captés ? Nos travaux montrent qu'il y a des problèmes de taille à régler, qui peuvent se résumer comme suit.

En premier lieu, le système d'enseignement secondaire n'est pas parvenu à fournir des programmes de formation professionnelle pertinents et attrayants. Ce problème est au moins en partie attribuable au manque de communication entre les principaux intervenants dans le domaine de l'éducation, notamment les employeurs, les enseignants, les parents et les élèves. Ainsi, trop de jeunes gens en sont réduits à consacrer des mois, voire des années, à leur orientation professionnelle – c'est-à-dire à passer d'un emploi sans issue à l'autre.

Au niveau collégial, il y a des initiatives prometteuses comportant des partenariats avec l'entreprise et des cours élaborés en fonction de besoins particuliers en matière de main-d'œuvre qualifiée. Toutefois, le nombre d'inscriptions aux cours scientifiques et techniques ne semble pas avoir suivi l'évolution de ces besoins. Ce n'est que récemment que la baisse du nombre d'inscriptions dans ce domaine, en proportion de l'ensemble des inscriptions aux cours de formation professionnelle, a commencé à se stabiliser. À la lumière de nos observations concernant les pénuries de travailleurs qualifiés, cela dénote un manque de faculté d'adaptation au marché du travail. En revanche, la croissance rapide de la popularité des collèges d'enseignement professionnel privés témoigne de leur souplesse et de leur succès quant au placement.

Ensuite, il faut procéder à une révision en profondeur du système d'apprentissage sur les plans des professions et des industries couvertes, de la coordination des normes et de la

sensibilité aux conditions de la demande sur le marché du travail. Enfin, la formation donnée par l'employeur au Canada, qui est généralement considérée comme inadéquate selon les normes internationales, brille par son absence dans le secteur des petites entreprises – il s'agit d'une lacune que les programmes gouvernementaux ne sont pas parvenus à combler jusqu'à présent.

Comment pourrait-on accroître la cohérence ? L'amélioration des services d'orientation professionnelle semble être un moyen prometteur. Les conseillers en orientation eux-mêmes se plaignent que dans les écoles secondaires des années 90, le terme « counselling » désigne un éventail déconcertant de sujets autres que l'orientation professionnelle. Les personnes qui leur sont confiées ont souvent besoin d'aide ou de conseils au sujet de problèmes psychologiques ayant trait à la drogue, à la sexualité, à la violence familiale, à la dissolution de la famille ainsi qu'à de piètres résultats scolaires. Elles se plaignent de manquer de renseignements utiles sur le marché du travail. L'enseignement général donné dans les écoles secondaires canadiennes dissuade les élèves de s'inscrire dans les filières professionnelles. De nombreux enseignants ne connaissent pas les structures professionnelles d'un bureau d'assurance, d'une usine de pièces automobiles ou d'un hôtel de ville, et ne sont donc pas au courant de la préparation pertinente qui est nécessaire. L'orientation professionnelle n'est pas un cours obligatoire pour les étudiants se préparant à l'enseignement. Il n'y a pas de norme ou de certificat provincial, et cette fonction est rarement en évidence dans les ministères de l'éducation. Il faut que cela change.

La promotion des partenariats

Les partenariats entre le milieu des affaires et le système scolaire sont un moyen d'améliorer sensiblement la situation. Ils laissent entrevoir la possibilité d'établir une communication directe entre les enseignants et les employeurs; ils peuvent offrir aux étudiants de meilleurs renseignements sur la nature du travail et les perspectives d'emploi. Les possibilités d'en retirer des avantages réciproques sont multiples. Les enseignants et les étudiants acquièrent une connaissance précieuse du marché du travail, tandis que les employeurs s'assurent un approvisionnement suffisant en compétences pertinentes, que permettent d'améliorer les échanges de personnel, l'encadrement, le prêt ou le don de matériel ou l'expérience professionnelle que les étudiants acquièrent dans le cadre de programmes d'alternance travail-études ou d'apprentissage.

Des centaines d'arrangements institutionnels de ce genre sont actuellement en place dans l'ensemble du pays et sont encouragés activement par des organismes tels que le Conference Board du Canada et la Chambre de commerce du Canada, entre autres. La Fondation pour l'apprentissage d'Ottawa-Carleton en est un exemple. Elle regroupe cinq conseils scolaires, plus de 100 entreprises locales (dont des géants comme Bell Canada, Recherches Bell Northern et Petro Canada), des instituts de recherche et des établissements postsecondaires locaux et les ministères provinciaux responsables de ces domaines. La Fondation administre le Career/Work Education Project, qui permet d'offrir une orientation et une expérience professionnelles aux étudiants, de fournir aux enseignants des renseignements sur l'industrie et d'orienter les programmes scolaires en fonction des besoins des employeurs en matière de main-d'œuvre qualifiée.

Établissement de programmes d'alternance travail-études

Une forme particulière de partenariat entreprise-éducation qui a suscité beaucoup d'attention est le programme dit d'alternance travail-études, dans le cadre duquel les étudiants font alterner des périodes d'étude et des périodes de travail relié aux études; dans certains cas, ces dernières peuvent compter pour un crédit en vue de l'obtention du certificat.

Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une croissance très rapide des programmes d'alternance travail-études au niveau postsecondaire au Canada. Lors du dernier relevé, 35 universités et 48 collèges offraient de tels programmes à plus de 40 000 étudiants dans une large gamme de disciplines. Le Canada compte plus d'étudiants participant à des programmes d'alternance par habitant que tout autre pays du monde; en fait, l'Université de Waterloo, qui compte 10 000 étudiants inscrits à des programmes de ce genre, est le plus grand établissement d'enseignement postsecondaire offrant ces programmes dans le monde.

Au niveau secondaire, le nombre d'inscriptions a crû au même rythme, et à l'heure actuelle près de 100 000 étudiants du secondaire participent à des programmes financés par l'État. Ce nombre demeure relativement peu élevé, mais il devrait augmenter, car le gouvernement fédéral a récemment engagé des dépenses de 20 millions de dollars pour les quatre prochaines années afin d'aider à élaborer des programmes dans 114 établissements du Canada, particulièrement au niveau secondaire.

Ces programmes comportent bien entendu des avantages et des inconvénients. Les évaluations officielles sont rares, mais les observateurs soutiennent qu'au niveau secondaire, les programmes d'alternance travail-études sont plus

pertinents et motivants tout en réduisant les taux d'absentéisme et de décrochage. Les étudiants acquièrent une expérience professionnelle précieuse et les employeurs peuvent obtenir l'aide à court terme d'étudiants motivés qu'ils affectent à des tâches spéciales, en outre, ils ont la possibilité de sélectionner de bons candidats auxquels ils peuvent offrir un emploi permanent par la suite.

Pour les étudiants du programme postsecondaire d'alternance travail-études, les avantages supplémentaires comprennent la chance de compenser une part de leurs coûts et d'obtenir un avantage marqué sur le plan de l'employabilité par rapport à leurs homologues qui ne participent pas à ce genre de programme. Les principaux inconvénients pour les étudiants semblent être le choix limité de cours et la durée restreinte de la vie sur le campus.

La profession d'enseignant

Le système d'éducation repose sur les enseignants, auxquels il incombe de transmettre aux enfants et aux jeunes adultes les connaissances, les compétences et – dans une large mesure – les valeurs que la société juge les plus importantes pour eux une fois leurs études terminées. De plus, en raison de la taille même de leur groupe professionnel, les enseignants doivent faire l'objet d'une attention particulière. Au Canada, l'éducation est une activité importante. En 1990-1991, le pays comptait 293 000 enseignants à temps plein aux niveaux primaire et secondaire, et 62 500 au niveau postsecondaire.

Même si l'enseignement n'a jamais été facile, la profession doit de nos jours faire face à de nombreux défis nouveaux. L'explosion des connaissances et le rythme étourdissant des progrès technologiques ainsi que la mondialisation, les pressions croissantes exercées par la concurrence et l'évolution des structures familiales transforment l'environnement économique et social. La salle de classe et ses occupants s'en trouvent également transformés. Dans les grandes villes, les enseignants doivent parfois composer avec une douzaine de langues maternelles autres que l'anglais ou le français. Beaucoup d'élèves ont faim, et bon nombre sont issus de foyers brisés. Les enseignants sont de plus en plus appelés à combler le vide créé par les institutions, telles la famille et l'Église, qui formaient jadis la pierre angulaire de la société. Des enfants mentalement et physiquement handicapés sont intégrés aux classes ordinaires du système public. Dans beaucoup de villes, la violence s'est accrue dans les écoles, même dans les quartiers riches.

Ces changements et bien d'autres ont un effet marqué sur le milieu socio-économique de l'enseignement et la nature de la population d'âge scolaire. Ces problèmes sont d'autant plus sérieux que l'école n'exerce plus la même force d'attraction qu'à l'époque où l'éducation était le moyen par excellence de promotion sociale.

Les enseignants sont souvent mal préparés pour relever ces défis. De surcroît, ils doivent faire de la haute voltige afin de s'adapter aux changements parfois radicaux de la philosophie de l'éducation et des méthodes pédagogiques, pour constater plus tard qu'on revient de nouveau à la case de départ. Pourtant, étant donné les contacts quotidiens entre enseignants et élèves, seules leur compréhension, leur coopération et leur compétence permettent d'éduquer les enfants et les jeunes.

Profil des enseignants au Canada

Les enseignants vieillissent. En 1972-1973, 44 % des enseignants des niveaux primaire et secondaire étaient âgés de moins de 30 ans (tableau 5). En 1989-1990, cette proportion était tombée à 11 % tandis que celle des enseignants âgés de 30 à 49 ans était passée de 43 à 73 %. Cette modification de la composition par âge reflète le fait que le rythme et l'ampleur du recrutement sont déterminés, probablement plus que pour tout autre groupe professionnel, par l'évolution de la structure démographique de la population canadienne. Les fortes augmentations de la demande d'enseignants enregistrées à la fin des années 60 et au début des années 70 s'expliquaient par l'augmentation spectaculaire du nombre d'enfants issus du « baby-boom » d'après-guerre. La dénatalité devait entraîner plus tard une baisse des inscriptions, qui s'est traduite dans le cas des enseignants par une chute marquée du taux d'embauche.

La composition par sexe du corps enseignant a très peu varié. En 1985-1986, près des trois quarts des instituteurs

Tableau 5

Répartition par âge des enseignants à temps plein des écoles publiques primaires et secondaires, Canada, 1972-1973 et 1989-1990

En pourcentage

	1972-1973	1989-1990
Moins de 30 ans	44	11
30 à 49 ans	43	73
50 ans et plus	13	16
Total	100	100

Source D'après des données de Statistique Canada.

du primaire étaient des femmes, mais celles-ci ne représentaient que le tiers du corps enseignant au niveau secondaire. Dans les écoles canadiennes, moins d'un gestionnaire sur cinq était une femme en 1980-1981; en 1989-1990, cette proportion s'établissait à environ une femme sur quatre. La proportion de femmes diminue sensiblement d'un échelon administratif à l'autre (directeur d'école adjoint, directeur d'école, directeur de département). Autrement dit, alors que 25 % des éducateurs comblaient des postes administratifs en 1989-1990, c'était le cas de seulement 6 % des éducatrices. Au niveau secondaire, les jeunes filles ont peu de modèles de comportement à suivre en raison non seulement de la rareté des femmes, en particulier dans les disciplines scientifiques et techniques, mais aussi de leur sous-représentation aux postes de gestion.

Que valent réellement les enseignants canadiens ? Nous ne disposons que de données partielles à ce sujet. La proportion d'enseignants qui détiennent un diplôme universitaire a certes connu une hausse appréciable, étant passée de 40 % en 1968-1969 à plus de 80 % à la fin des années 80. En outre, le nombre moyen d'années d'expérience des enseignants s'est accru parallèlement à leur moyenne d'âge pour s'établir à près de 15 ans à la fin des années 80.

Selon d'autres données, les fortes variations de la demande et de l'offre d'enseignants ont un effet sensible sur la nature des enseignants nouvellement recrutés. Au cours des années 60, la demande d'enseignants était très forte. D'après une étude de Statistique Canada réalisée en 1969 sur les diplômés universitaires, la demande était si élevée qu'en 1971, la moitié de ceux qui avaient obtenu un emploi avaient trouvé du travail dans le secteur de l'éducation; de même, 42 % des bacheliers occupaient un poste d'enseignant. La proportion avait diminué en 1978, mais demeurait tout de même importante; 41 % des diplômés universitaires de 1976 avaient un emploi dans le secteur de l'éducation et 37 % des bacheliers étaient devenus enseignants. Pour beaucoup d'entre eux, l'enseignement constituait une solution de rechange lorsqu'ils ne pouvaient trouver d'emplois ailleurs, sur un marché du travail qui était alors saturé de diplômés issus des établissements post-secondaires. Les résultats d'une étude sur les enseignants en Ontario [Rees *et al.*] montrent, par exemple, que la profession d'enseignant a été le premier choix d'environ les deux tiers des enseignants et enseignants du niveau élémentaire, de 56 % des enseignantes et de seulement 37 % des enseignants du secondaire. Ces derniers occupent environ les deux tiers des postes d'enseignants au niveau secondaire.

Dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, la chute de la clientèle scolaire observée au cours des années 70 et durant une bonne partie des années 80 s'est traduite par une baisse du nombre d'enseignants nécessaires chaque année, d'où l'offre excédentaire d'enseignants nouvellement formés. Aux États-Unis, les salaires des enseignants ont baissé, et la qualité des nouveaux venus dans la profession s'est gravement détériorée. Au Canada, par contre, la réaction a été fort différente. La rémunération est demeurée élevée, particulièrement au bas de l'échelle salariale. On croyait à ce moment que la possibilité de réaliser un revenu plus élevé attirerait des candidats plus qualifiés dans les établissements de formation pédagogique. En outre, les syndicats des enseignants ont fait preuve de fermeté à la table de négociation.

La poursuite d'une carrière en enseignement a suscité un vif intérêt au Canada ces dernières années. Ainsi, selon des études réalisées en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les provinces de l'Atlantique, comme le nombre de demandes d'inscription aux programmes de formation pédagogique est demeuré élevé, les facultés d'éducation ont pu choisir les candidats dont les résultats scolaires étaient les meilleurs. Il semble donc qu'à l'opposé des États-Unis, la baisse de la demande enregistrée au Canada au cours des années 80, qui s'est accompagnée d'une forte hausse des salaires, ait accru la rivalité pour les postes d'enseignant, ce qui a eu un effet positif sur le niveau de qualification des nouveaux venus. Toutefois, comme les enseignants nouvellement formés représentaient une fraction négligeable de l'effectif total, le renouvellement du corps enseignant ne s'est fait que lentement.

L'offre et la demande d'enseignants

La demande d'enseignants sur le marché du travail amorce une nouvelle phase de croissance. La population scolaire commence à s'accroître; par ailleurs, au cours de la prochaine décennie, de plus en plus d'enseignants embauchés durant l'expansion des années 60 atteindront l'âge de la retraite. On craint que l'offre soit insuffisante. Or, jusqu'à maintenant, il est manifeste que les personnes s'intéressant aux études pédagogiques sont beaucoup plus nombreuses que les places disponibles dans les facultés d'éducation. L'offre *potentielle* existe donc, mais les facultés d'éducation pourraient éprouver certaines difficultés à produire de nouveaux diplômés en nombre suffisant.

De plus, ces estimations globales de l'offre et de la demande d'enseignants camouflent de graves pénuries, qui existaient tout au long de la récente période d'offre excédentaire. On manque d'enseignants dans certaines régions et dans certaines matières.

Les collectivités éloignées ont toujours eu de la difficulté à attirer et à conserver un nombre suffisant d'enseignants

possédant la formation appropriée. Toutefois, la pénurie se fait aussi sentir dans le centre-ville de certaines grandes agglomérations urbaines, où les coûts du logement et un milieu scolaire parfois difficile peuvent avoir un effet dissuasif.

Le manque d'enseignants dans certaines matières, notamment les mathématiques, les sciences et les disciplines techniques – et dans toutes les disciplines dans les conseils scolaires de langue française à l'extérieur du Québec – constitue une préoccupation d'ordre plus général. Cette situation a souvent pour effet d'obliger les enseignants à enseigner des matières pour lesquelles ils n'ont pas reçu de formation ou très peu. Dans les écoles secondaires, il arrive souvent que le manque d'enseignants dans les matières techniques entraîne la fermeture des ateliers.

Le manque d'enseignants en mathématiques, en sciences et dans les matières techniques est un phénomène complexe qui touche la plupart des pays développés. Des pressions continuent de s'exercer en vue de l'introduction de nouvelles technologies pour faire face à la concurrence internationale. Il est donc nécessaire de former une population initiée aux sciences et aux technologies pour en faire une pépinière de cadres et de travailleurs. Il faut aussi pouvoir compter sur une population instruite en ces matières pour créer la clientèle de base apte à consommer rapidement les nouveaux produits et à prendre des décisions responsables concernant l'orientation des progrès technologiques. La population exigera donc probablement de plus en plus que le système d'éducation dispense aux enfants et aux jeunes les connaissances et les habiletés nécessaires au fonctionnement d'une économie et d'une société qui puissent s'adapter rapidement à l'évolution scientifique et technique. Pourtant, au niveau postsecondaire, le nombre d'étudiants inscrits en mathématiques, en sciences et en génie ne progresse pas. Bien entendu, cette situation a pour effet de réduire la taille du bassin d'où l'on pourrait puiser les enseignants susceptibles d'enseigner ces matières dans les écoles élémentaires et secondaires.

Cela soulève un aspect important de la « cohérence » : la question des signaux. La qualité de l'enseignement scientifique et technique est-elle suffisante pour intéresser les étudiants ? Comment expliquer que les filles en particulier soient si peu attirées par ces matières ? Même si le pourcentage de femmes inscrites aux programmes de mathématiques, de sciences et de génie s'est accru au niveau postsecondaire, la proportion demeure très faible dans l'ensemble. Par ailleurs, le nombre d'hommes inscrits dans ces matières au niveau postsecondaire a stagné au cours des années 80. En outre, beaucoup de diplômés en sciences et en génie ne travaillent pas dans leur spécialité à la fin de leurs études. Comme l'a soutenu récemment le Conseil des sciences, ce phénomène tient au fait que l'industrie canadienne est incapable d'absorber les compétences de ces personnes sur le marché du travail et que, par conséquent, les professions scientifiques et techniques revêtent peu d'attrait à long terme au Canada. D'autre part, les emplois dans certaines professions, comme le droit, la médecine et la comptabilité, attirent plus de personnes parce qu'elles offrent la possibilité d'une meilleure rémunération à long terme.

De toute évidence, une foule de questions sont liées à l'offre et la demande d'enseignants. Et, même s'il ne manque pas de personnes désireuses de faire carrière dans l'enseignement, la capacité des facultés d'éducation non seulement de produire des enseignants en nombre suffisant, mais aussi des enseignants possédant les compétences voulues et spécialisés dans les bonnes matières suscite de sérieuses préoccupations.

Formation des enseignants

La formation des enseignants, qui revêt une importance capitale pour le système d'éducation, soulève beaucoup de questions, notamment la formation initiale, l'intégration des nouveaux enseignants à l'école et le perfectionnement des enseignants chevronnés.

Aux États-Unis, il a été recommandé dans des rapports récents de procéder à une refonte complète du système d'éducation et de commencer par la formation des enseignants avant et après l'embauche. Des points de vue semblables ont été exprimés au Canada, en particulier dernièrement, par le Comité de perfectionnement des ressources humaines du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie. Ces groupes font valoir que le brevet d'enseignement n'est pas suffisant à lui seul pour doter les enseignants du bagage nécessaire de connaissances au cours d'une carrière; la formation doit plutôt être permanente et soigneusement adaptée aux besoins changeants de la société et de l'enseignant. Les enseignants canadiens participent déjà à la formation en cours d'emploi; beaucoup suivent des cours pour accroître leurs compétences. La recherche montre pourtant qu'un trop grand nombre de ces cours sont superficiels. Les conseils scolaires, pour leur part, négligent fréquemment d'offrir au personnel enseignant des programmes permettant d'accroître leurs compétences professionnelles. Les conventions collectives des enseignants prévoient plusieurs journées de « perfectionnement professionnel » par an. Celles-ci sont toutefois dispersées dans l'année et ne permettent pas aux enseignants de recevoir une formation approfondie. Des pressions considérables s'exercent donc sur les facultés d'éducation. Non seulement les *nouveaux* enseignants ont-ils besoin de compétences

particulières pour répondre aux demandes actuelles et futures, mais cela vaut également pour les enseignants en poste depuis quelques années. La nécessité constante de tenir compte des technologies nouvelles, de l'évolution des besoins socio-économiques, des connaissances nouvelles dans beaucoup de domaines et des pénuries dans certains secteurs devrait rendre la formation en cours d'emploi de plus en plus importante au cours des prochaines années.

Rémunération des enseignants

La comparaison du salaire des enseignants canadiens à celui de leurs homologues d'autres pays industrialisés indique si le système canadien peut attirer des enseignants compétents et les conserver. On croit généralement qu'une rémunération plus élevée attire des personnes de qualité supérieure dans l'enseignement et que le salaire détermine

Tableau 6

Salaire moyen des enseignants, certains pays, 1980-1984

	Type d'école	Année	Salaire[1]	Salaire relatif[2]
			En dollars US équivalents	U.S. = 1
Canada	Primaire	1981	21 470	1,25
		1984	28 364	1,32
	Secondaire	1981	24 821	1,37
		1984	31 956	1,41
Danemark	Primaire +			
	1er cycle du secondaire	1982	17 709	0,94
	2e cycle du secondaire	1982	25 498	1,28
République fédérale d'Allemagne	Primaire	1982	19 026	1,01
	Secondaire	1982	21 681	1,09
Japon	Primaire +			
	1er cycle du secondaire	1981	17 362	1,01
		1984	20 359	0,95
	2e cycle du secondaire	1981	18 580	1,03
		1984	22 406	0,99
Corée du Sud	Cycle primaire	1984	14 947	0,70
	Cycle moyen	1984	13 836	0,64
	Cycle supérieur	1984	14 947	0,66
Suède	Cycle primaire	1980	14 829	0,95
		1984	15 759	0,73
	Cycle moyen	1980	15 740	1,01
		1984	16 106	0,75
	Cycle supérieur +	1980	18 761	1,14
	Gymnasium	1984	18 803	0,83
Royaume-Uni	Primaire	1982	15 648	0,83
		1984	16 959	0,79
	Secondaire	1982	16 377	0,83
		1984	17 731	0,78
États-Unis	Primaire	1981	17 241	
		1984	21 452	
	Secondaire	1981	18 125	
		1984	22 667	

1 Rémunération en monnaie nationale convertie en dollars US équivalents au moyen de facteurs normalisés internationaux de conversion fondés sur la « parité des pouvoirs d'achat », qui mesure le coût proportionnel du panier standard de denrées de consommation dans divers pays et indique le nombre de dollars nécessaires aux États-Unis pour maintenir le niveau de consommation des salariés des autres pays.

2 Calculé en divisant le salaire moyen des enseignants dans le pays X (en dollars US équivalents) par le salaire moyen des enseignants aux États-Unis.

Source : D'après Barro et Suter.

la position dans l'échelle sociale (même si la corrélation n'est pas toujours parfaite).

Une étude comparative instructive sur les salaires des enseignants de certains pays développés a été réalisée aux États-Unis en 1988 [voir Barro et Suter]. Même si la grande diversité des conditions d'enseignement d'un pays à l'autre ne pouvait être prise en compte, on a normalisé les salaires et établi une gamme d'indicateurs. Les résultats montrent que le salaire moyen des enseignants canadiens durant la première moitié des années 80 devançait largement celui de leurs homologues des États-Unis et était supérieur à celui des enseignants du Japon, de la Corée du Sud et de l'Allemagne de l'Ouest (tableau 6).

Le salaire des enseignants par rapport au produit intérieur brut (PIB) par habitant sert aussi d'indicateur du statut économique de l'enseignement et de son attrait relatif sur le plan de la rémunération. Selon cet indicateur, les enseignants canadiens dépassaient de loin leurs homologues américains. Toutefois, plusieurs autres pays – notamment la Corée du Sud – obtenaient d'excellents résultats à cet égard. Par conséquent, les enseignants canadiens comptent, dans l'ensemble, parmi les mieux rémunérés du monde et occupent des postes relativement élevés dans l'échelle économique.

Au Canada, comment la rémunération des enseignants se compare-t-elle à celle des autres professions ? Pour répondre à cette question, nous avons comparé le salaire des enseignants à celui des membres d'autres professions exigeant des études et une formation semblables. On a pris soin de prendre en compte les professions qui, par le passé, constituaient une solution de rechange plausible à l'enseignement, par exemple la médecine, le droit, le génie, les sciences infirmières et le travail social. Les données détaillées de Statistique Canada permettent de déterminer la rémunération pour chaque profession près du bas, au centre et près du sommet de l'échelle salariale. Il est donc possible de tracer le profil de rémunération de chaque profession en 1971, 1981 et 1986.

Nous avons constaté qu'en 1986, par exemple, au bas de l'échelle salariale, le salaire des enseignants du niveau secondaire et des collèges communautaires ou cégeps se comparait très favorablement à celui des membres des autres professions. Et même si la situation des enseignants du niveau primaire et de la maternelle n'était pas aussi favorable, ces derniers étaient tout de même mieux rémunérés, au bas de l'échelle salariale, que les membres de sept des 14 professions comparées.

En général, les enseignants s'en tirent donc relativement bien sur le plan du salaire de départ. Une question cruciale se pose toutefois si l'on veut *conserver* les enseignants compétents et s'assurer qu'ils soient toujours motivés et engagés : quelles sont leurs perspectives d'avenir ?

Le tableau 7 nous en donne une idée. Ce tableau illustre, pour les professions de l'enseignement, le « salaire escompté »

Tableau 7

Salaire escompté[1] dans l'enseignement, Canada et provinces, 1986

	Enseignants			
	Collèges communautaires ou cégeps	Écoles secondaires	Écoles primaires et maternelle	Gestionnaires (enseignement et tâches connexes)
Terre-Neuve	192	162	165	192
Île-du-Prince-Édouard	--	159	187	221
Nouvelle-Écosse	188	171	216	238
Nouveau-Brunswick	162	160	187	196
Québec	165	162	219	206
Ontario	232	179	269	250
Manitoba	173	163	221	238
Saskatchewan	277	171	201	215
Alberta	197	172	227	240
Colombie-Britannique	212	161	243	246
Canada	**190**	**179**	**242**	**238**

1 Calcul du salaire escompté : $\frac{\text{limite inférieure (\$) de la tranche (10 \%) des salariés au sommet de l'échelle}}{\text{limite supérieure (\$) de la tranche (10 \%) des salariés au bas de l'échelle}} \times 100.$

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données d'Emploi et Immigration Canada.

en 1986, c'est-à-dire l'écart salarial (en pourcentage) entre la tranche (10 %) des salariés situés au bas de l'échelle et la tranche (10 %) des salariés situés au sommet. Le salaire escompté donne une idée du revenu que les enseignants peuvent espérer gagner au cours de leur carrière. En 1986, le salaire escompté des enseignants du niveau secondaire et des collèges était le plus faible. Ainsi, la moyenne canadienne des enseignants du niveau secondaire se chiffrait à 179 %; en d'autres termes, les enseignants les mieux rémunérés gagnaient en moyenne à peu près 79 % de plus que ceux situés au bas de l'échelle salariale.

La comparaison du salaire escompté des professions de l'enseignement à celui des autres groupes professionnels révèle que les enseignants du niveau primaire se classent près du centre, mais que les enseignants du secondaire se classaient dernier dans chaque province en 1986.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette analyse ? En premier lieu, comme groupe professionnel, les enseignants sont *en moyenne* relativement bien rémunérés. En deuxième lieu, le salaire de départ des enseignants se compare très favorablement à celui des autres groupes professionnels. En troisième lieu, toutefois, les perspectives de carrière et de rémunération des enseignants du niveau secondaire et des collèges sont relativement peu reluisantes, même si ces éléments constituent des facteurs importants d'un rendement supérieur au travail.

Cadre professionnel

L'analyse des salaires par profession semble indiquer un plafonnement du profil de carrière des enseignants, notamment au niveau des écoles secondaires et des collèges. Bien que les enseignants bénéficient, au début de leur carrière, d'un niveau de rémunération relativement élevé, les hausses auxquelles ils peuvent s'attendre pour le reste de leur carrière sont relativement faibles. Il y a sans aucun doute beaucoup de motifs non pécuniaires qui expliquent pourquoi on choisit de faire carrière dans l'enseignement et d'y rester. Toutefois, la structure ascendante des salaires généralement observée au cours d'une carrière a sa raison d'être. Les hausses successives à diverses étapes de la carrière servent non seulement à reconnaître la compétence, l'effort et l'expérience, mais aussi à encourager la personne à continuer d'offrir un bon rendement. On peut donc penser qu'une courbe de rémunération plus prononcée influerait davantage sur la motivation et la satisfaction professionnelle.

L'enseignant est encadré par deux grandes bureaucraties : d'une part, les grands systèmes administratifs que sont les conseils scolaires et les ministères provinciaux de l'éducation et, d'autre part, le réseau des syndicats d'enseignants. Les deux bureaucraties se sont employées à faire en sorte que les enseignants soient tous traités de la même façon, quel que soit leur rendement. À cet égard, la bureaucratie de l'éducation était guidée par la nécessité d'offrir aux millions d'écoliers des programmes d'enseignement plus ou moins uniformes. Pour arriver à ses fins, elle a donc cherché à normaliser le processus, y compris le traitement des enseignants. Pour leur part, les syndicats d'enseignants ont tenté d'obtenir un traitement juste et équitable pour leurs membres. Pour ce faire, ils se sont assurés que les enseignants soient tous traités sur le même pied.

En conséquence, l'avancement au sein de la profession résulte généralement d'un régime à augmentation d'échelons fixes, les hausses salariales annuelles étant fonction du niveau de scolarité et du nombre d'années d'expérience. Pour accéder à une catégorie supérieure et gravir les échelons, l'enseignant peut soit retourner aux études pour obtenir un diplôme supérieur, soit devenir cadre. À toutes fins utiles, l'initiative et la motivation n'ont que peu d'influence sur la rémunération. On a décrit l'enseignement comme « [. . .] une curieuse profession sans avenir ». Le salaire des enseignants débutants est élevé par rapport à celui des enseignants plus expérimentés, et l'on fait peu de distinction entre les bons et les mauvais enseignants.

Nous avons souligné précédemment le rôle positif que pourrait jouer la philosophie de l'établissement. Il est de toute évidence essentiel que les directeurs d'écoles fassent preuve de leadership dans l'élaboration d'une philosophie de l'établissement axée sur la réussite. Pour y arriver, ils doivent toutefois pouvoir compter sur la collaboration enthousiaste d'enseignants bien formés, compétents et dévoués, être moins assujettis aux contraintes bureaucratiques et pouvoir davantage tirer parti des aptitudes des enseignants les plus compétents. Les directeurs doivent donc avoir la liberté de choisir le groupe d'enseignants le plus à même de travailler en équipe.

Résumé

Lorsque nous examinons le système d'éducation et la place qu'y occupent les enseignants, nous avons l'impression de nous trouver devant un paradoxe. Les enseignants d'aujourd'hui ont un niveau de scolarité élevé, sont bien rémunérés, possèdent plusieurs années d'expérience et, depuis quelques années, assistent à une baisse importante du ratio élèves-enseignant. Or, il ne s'est produit aucune amélioration sensible des résultats des élèves, bien au contraire. Nous en concluons que la performance du système d'éducation au Canada n'est tout simplement pas suffisante

pour assurer l'élévation du niveau de vie des Canadiens au cours des prochaines décennies.

Il est très difficile de déterminer, à l'aide de statistiques descriptives très agrégées, la part de responsabilité des enseignants dans cette performance peu reluisante. L'acquisition d'un diplôme universitaire ne constitue pas un gage de la capacité d'enseigner; certains enseignants peuvent améliorer leur rendement avec l'âge et l'expérience, tandis que d'autres finissent par céder sous l'effet de la déception et de l'épuisement professionnel; en outre, la baisse du ratio élèves-enseignant nous en dit peu sur l'évolution du comportement des élèves en classe et sur les problèmes auxquels font face les enseignants. Il serait malhonnête – ou à tout le moins trompeur – d'affirmer que tous les enseignants du Canada, ou même la plupart, sont soit compétents, soit médiocres. Que nous appartenions à la catégorie des anciens étudiants, à celle des étudiants d'aujourd'hui ou à celle des parents, nous savons tous que le système scolaire compte de bons et de mauvais enseignants. On ne peut les distinguer à leur apparence ou à leurs diplômes, mais seulement à leur rendement en classe. Les élèves et leurs parents savent habituellement les reconnaître, et il serait étonnant que les directeurs d'école ne puissent pas en faire autant. Les bureaucraties, y compris les syndicats, ont cependant su protéger très efficacement les emplois des enseignants dont le rendement laisse carrément à désirer. Par ailleurs, la performance des enseignants les plus compétents n'a pas été récompensée à sa juste valeur.

Que peut-on faire pour permettre aux enseignants de contribuer à l'amélioration du système d'éducation au Canada ? Il serait utile dans un premier temps de sélectionner les enseignants en formation avec plus de soin. Les méthodes de formation traditionnelles ne prévoient pas suffisamment d'heures de stage en classe pour les enseignants débutants. Avant d'entreprendre une carrière dans l'enseignement, ceux-ci doivent disposer d'une période plus longue pour déterminer s'ils aiment vraiment travailler avec des enfants et des jeunes. Dans un deuxième temps, il faudrait reconnaître formellement que les enseignants ne sont pas tous égaux sur le plan des compétences et du rendement. Certains enseignants sont nettement supérieurs aux autres, et le système doit utiliser plus efficacement les compétences de ses meilleurs éléments. Par ailleurs, il importe d'offrir aux enseignants médiocres la possibilité de quitter l'enseignement.

Coûts et financement

Selon la perception générale qu'on a du système d'éducation au Canada, celui-ci produirait non seulement des résultats insatisfaisants, mais il serait également très coûteux. Nous pouvons vérifier la validité de cette perception en examinant un certain nombre d'indicateurs de coût. Comment le Canada se compare-t-il à d'autres pays ? Dans quelle mesure la structure et le niveau des coûts varient-ils d'une province à l'autre ? Étant donné les fortes compressions budgétaires en vigueur à l'heure actuelle à tous les paliers de gouvernement, il importe de toute évidence de comprendre comment le système est financé.

L'engagement financier en matière d'éducation

Comparaisons internationales

Un des indicateurs de l'importance de l'engagement financier d'un pays à l'égard de l'éducation est la proportion du PIB consacrée à ce secteur. Des données de l'OCDE montrent qu'en 1989, par exemple, les dépenses publiques au titre de l'éducation au Canada équivalaient à 6,2 % du PIB, ce qui plaçait notre pays au cinquième rang, derrière les pays scandinaves et les Pays-Bas, mais devant les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon (tableau 8).

La part des dépenses au titre de l'éducation assumée par le secteur privé est très modeste par rapport aux dépenses publiques dans la plupart des pays membres de l'OCDE, bien qu'il y ait des écarts entre eux. À la fin des années 80, par exemple, la part du PIB que représentaient ces dépenses s'établissait à 0,6 % au Canada, à 1,7 % aux États-Unis et à 0,2 % en Allemagne de l'Ouest. Lorsque ces dépenses supplémentaires sont prises en compte, les dépenses du Canada au chapitre de l'éducation, exprimées en proportion du PIB, demeurent supérieures à celles des États-Unis, du Japon et de la France, quoique l'écart soit réduit sensiblement.

L'importance relative des dépenses d'éducation d'un pays est déterminée par la taille relative de sa population scolaire, qui dépend elle-même en partie de la structure par âge de la population. On peut s'attendre à ce que les pays où le taux de scolarisation est élevé consacrent une part relativement plus importante de leur PIB à l'éducation. Comparativement à beaucoup d'autres pays, le Canada affiche un taux de scolarisation élevé. Comme l'indique le tableau 8, 24 % des Canadiens étaient aux études en 1987, ce qui plaçait le Canada dans le peloton de tête avec la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis et la France.

Le rapport entre les dépenses d'éducation par élève et le PIB par habitant – en d'autres termes, les dépenses par élève

Tableau 8

Indicateurs des dépenses publiques au titre de l'éducation par rapport au produit intérieur brut, certains pays de l'OCDE, 1989

	Dépenses publiques au titre de l'éducation/PIB		Proportion de la population aux études***	Dépenses du secteur public par élève/PIB	
	Secteur public	Sources privées			
	En pourcentage				Rang
Norvège	7,2	0,2	22,9	31,4	3
Suède	7,1	–	16,8	42,3	1
Danemark	7,0	0,3	20,6	34,0	2
Pays-Bas	6,5*	0,3*	22,9	28,4	4
Canada	**6,2**	**0,6**	**24,5**	**25,3**	**7**
Nouvelle-Zélande	5,6*	–	27,1	20,6	13
Autriche	5,5	–	20,3	27,1	5
France	5,3	1,0	25,6	20,7	12
Australie	5,3***	0,4***	22,3	23,8	9
Royaume-Uni	5,0**	–	24,3	20,5	14
Suisse	5,0	–	19,7	25,4	6
Italie	5,0***	–	20,1	24,9	8
Belgique	4,9*	–	23,5	20,9	11
États-Unis	4,8***	1,7***	24,9	19,3	16
Japon	4,7*	1,4*	22,0	21,4	10
Allemagne de l'Ouest	4,1*	0,2*	20,6	19,9	15

*1988.
**1987.
***1986.
Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de l'OCDE.

par rapport au revenu total par personne — constitue une mesure particulièrement utile de l'engagement financier d'un pays en matière d'éducation, compte tenu de la taille relative de la population scolaire. D'après cet indicateur, le Canada s'est classé au septième rang parmi 16 pays de l'OCDE en 1989, les États-Unis occupant le dernier rang. Parmi les pays qui se trouvaient aux premiers rangs figurent la Suède, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas. L'Allemagne de l'Ouest et le Japon se classaient dans la deuxième partie de la liste, leurs dépenses relatives par élève étant légèrement inférieures à celles du Canada. Ces résultats ont de quoi rendre perplexe, car le système d'éducation de l'Allemagne et du Japon semble produire de meilleurs résultats que celui des autres pays.

Le niveau des dépenses d'éducation du Canada n'est pas notablement différent de celui des autres pays de l'OCDE. À certains égards, ce résultat peut surprendre, car il y a des caractéristiques propres au système d'éducation du Canada qui peuvent influer sensiblement sur les coûts. Une de ces caractéristiques évidentes qui distinguent le Canada est l'immensité de son territoire et la faible densité de peuplement de beaucoup de ses régions. Une autre est la multitude de systèmes et de conseils scolaires dans beaucoup de provinces, phénomène qui résulte des dispositions de la constitution visant à protéger les droits religieux et linguistiques.

De nombreuses données nous portent à croire qu'il serait possible de réduire les coûts totaux en restructurant et en rationalisant les conseils scolaires dans chaque province. Les données des provinces et des conseils scolaires montrent clairement que le coût par élève est inversement proportionnel au nombre d'élèves : dans les grands conseils scolaires, le coût par élève est moins élevé. La réduction du nombre de conseils dans une province ou un territoire nous apparaît donc comme une solution rentable. Le cas du Nouveau-Brunswick, où le nombre total de conseils scolaires devrait bientôt passer de 42 à 15, est un bon exemple du genre de rationalisation possible. Bien entendu, il convient de s'assurer que le nouveau système rationalisé pourra continuer de répondre aux divers besoins particuliers d'une population très diversifiée.

Une autre caractéristique propre au système d'éducation du Canada est la multiplicité des patrimoines culturels de sa population scolaire. En 1986, 16 % des résidents du Canada étaient nés à l'étranger – soit l'un des pourcentages

les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. Or, cette grande diversité linguistique et culturelle pose des problèmes particuliers aux éducateurs. Relever ces défis entraîne des coûts que n'ont évidemment pas à supporter les sociétés plus homogènes.

Les dépenses des provinces

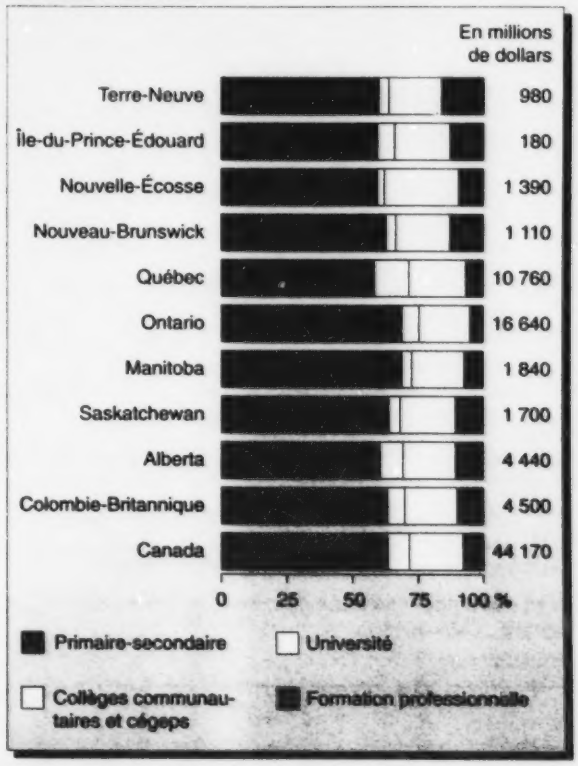
Les dépenses des écoles publiques au Canada ont augmenté au cours des trente dernières années. Par exemple, les dépenses par élève (en dollars de 1981) aux niveaux primaire et secondaire sont passées d'environ 1 100 $ à 3 660 $ entre 1961 et 1989. Les principaux déterminants des coûts par élève sont les dépenses salariales et le ratio élèves-enseignant. Selon les estimations, le salaire réel des enseignants a augmenté de 3,7 % par an en moyenne pendant la période 1961-1989 – soit à peu près au même rythme que les salaires réels de l'ensemble des travailleurs. Cette hausse du salaire réel expliquerait environ la moitié de la hausse des dépenses réelles par élève. De plus, le ratio élèves-enseignant a accusé une chute spectaculaire, étant passé de 26 à 1 en 1960-1961 à 16 à 1 en 1989-1990. L'incidence de cette baisse appréciable du ratio est importante, car plus du quart de l'augmentation des dépenses réelles par élève peut être attribué à ce facteur.

La figure 12 présente pour chacune des provinces les dépenses consacrées actuellement à l'éducation (en 1989-1990). On y constate d'importants écarts entre les provinces en ce qui concerne la part des dépenses affectée à chacun des niveaux du système d'éducation. L'Ontario, par exemple, où les dépenses d'éducation représentaient en 1989-1990 plus du tiers des dépenses de l'ensemble du pays, a consacré la plus grande partie de ses dépenses aux niveaux primaire et secondaire, et la plus faible, à la formation professionnelle postsecondaire. Par contre, ce sont les provinces de l'Atlantique qui ont affecté la plus grande part de leurs dépenses d'éducation à la formation professionnelle. Dans une certaine mesure, ces écarts reflètent les différences dans la structure des systèmes d'éducation des provinces. Cela est particulièrement vrai du Québec, où le niveau secondaire se termine à la fin de la 11e année, après quoi les élèves fréquentent le cégep. Les cégeps font partie du secteur collégial et obtiennent une part importante des sommes consacrées à la formation professionnelle et à la préparation aux études universitaires. Les provinces offrent certains programmes de formation professionnelle au niveau secondaire, mais cet effort reste relativement modeste.

Des écarts entre les provinces sont également manifestes au chapitre des dépenses par élève. En 1989-1990, c'est au Manitoba, en Ontario, en Alberta et au Québec que les dépenses moyennes par élève étaient les plus élevées, et

Figure 12

Dépenses totales au titre de l'éducation, par niveau scolaire et par province, Canada, 1989-1990



Source D'après des données de Statistique Canada.

dans les provinces de l'Atlantique qu'elles étaient les plus faibles (tableau 9). Étant donné leur ampleur, les dépenses au niveau primaire-secondaire déterminent le rang des provinces en ce domaine. En fait, les dépenses par élève au niveau primaire-secondaire s'établissaient en moyenne à 4 800 $ dans les provinces de l'Atlantique et à 6 000 $ au Québec et en Ontario. Cette structure des dépenses des diverses régions explique dans une large mesure le rendement scolaire plus faible observé dans les provinces de l'Atlantique.

Comme dans le cas des comparaisons internationales, il est utile d'établir le rapport entre les dépenses provinciales par élève et le PIB provincial par habitant (tableau 10). En 1989-1990, c'est dans les provinces de l'Atlantique que ce ratio était le plus élevé pour l'ensemble du système scolaire. Cette situation tient en grande partie au fait que le PIB par habitant dans ces provinces est relativement faible, de sorte que, même si le niveau des dépenses par élève est

Tableau 9

Total des dépenses par élève[1], par niveau d'études et par province, Canada, 1989-1990

En dollars

	Primaire-secondaire	Collège ou cégep	Université	Tous les niveaux (moyenne pondérée)
Terre-Neuve	4 660	10 910	15 130	5 760
Île-du-Prince-Édouard	4 270	12 310	14 790	5 490
Nouvelle-Écosse	5 080	14 020	14 050	6 500
Nouveau-Brunswick	5 100	16 210	13 130	6 190
Québec	5 740	8 100	14 990	7 040
Ontario	6 170	9 560	13 530	7 140
Manitoba	6 050	17 090	15 130	7 170
Saskatchewan	5 320	23 970	15 050	6 580
Alberta	5 670	14 080	16 600	7 140
Colombie-Britannique	5 330	8 470	19 360	6 550
Canada[2]	**5 790**	**9 540**	**15 010**	**6 980**

1 Par élève à plein temps ou en équivalent à plein temps.
2 Comprend le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Tableau 10

Total des dépenses par élève, en proportion du PIB par habitant, par niveau d'études et par province, Canada, 1989-1990

En pourcentage

	Primaire-secondaire	Collège ou cégep	Université	Tous les niveaux (moyenne pondérée)
Terre-Neuve	31,5	73,9	102,4	39,0
Île-du-Prince-Édouard	29,8	85,8	103,8	38,3
Nouvelle-Écosse	28,2	77,8	77,9	36,1
Nouveau-Brunswick	29,2	92,8	75,2	35,4
Québec	25,0	35,3	65,3	30,7
Ontario	21,9	33,9	48,0	25,3
Manitoba	28,5	80,5	71,3	33,8
Saskatchewan	26,7	120,5	75,7	33,1
Alberta	20,3	50,5	59,6	25,6
Colombie-Britannique	21,7	34,5	78,8	26,7
Canada	**23,3**	**38,4**	**60,5**	**28,1**

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

bas, le fardeau financier supporté par leurs habitants au titre de l'éducation est relativement lourd. La médiocre performance des élèves de l'Atlantique aux tests de mathématiques et de sciences, ainsi que de lecture et d'écriture (voir plus haut) est d'autant plus inquiétante que les provinces de la région consentent déjà un effort financier plus grand que les autres provinces au chapitre de l'éducation.

Les deux provinces ayant enregistré le plus faible ratio entre les dépenses par élève et le PIB par habitant pour l'ensemble du système scolaire étaient l'Ontario et l'Alberta. La charge financière de l'éducation dans ces provinces est donc, dans l'ensemble, relativement réduite, mais il importe de signaler que la capacité fiscale y varie beaucoup d'un conseil scolaire à l'autre.

Tableau 11

Ventilation des dépenses des conseils scolaires, par province, 1986-1987

En pourcentage

	Salaires des enseignants	Matériel pédagogique	Administration[1]	Transport	Gestion des installations	Dépenses en capital	Autres
Terre-Neuve	69,1	1,5	6,1	5,2	9,1	8,0	1,0
Île-du-Prince-Édouard	61,1	0,9	6,3	8,4	10,5	12,3	0,5
Nouvelle-Écosse	68,0	1,3	4,6	4,9	9,9	7,6	3,7
Nouveau-Brunswick[2]	70,3	1,5	5,5	7,9	13,1	0,7	1,0
Québec	55,8	2,1	8,1	6,5	9,6	8,3	9,6
Ontario	63,4	2,8	7,5	5,2	11,7	6,2	3,2
Manitoba	56,8	3,3	8,0	4,4	10,9	11,5	5,1
Saskatchewan	56,9	3,8	4,6	7,6	11,4	8,4	7,3
Alberta	59,9	2,6	5,6	5,3	11,7	12,2	2,7
Colombie-Britannique	58,5	2,4	5,0	2,5	14,1	10,5	7,0
Canada	60,5	2,5	7,0	5,4	11,2	8,1	5,3

1 L'administration correspond ici à la définition qu'en donne Statistique Canada. L'utilisation d'une seule définition ne permet pas de tenir compte de certains des écarts dans la structure des systèmes d'éducation des provinces.

2 Au Nouveau-Brunswick, la plupart de ces dépenses sont engagées par le ministère de l'Éducation plutôt que par les conseils scolaires.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Notre analyse de la composition des dépenses au titre de l'éducation montre que les écarts entre les provinces tiennent à une structure des dépenses différentes. Selon le tableau 11, la part que représentaient les salaires des enseignants dans le total des coûts engagés par les conseils scolaires au titre des écoles primaires et secondaires s'établissait à environ 60 % pour l'ensemble des provinces en 1986-1987. Cette proportion était très élevée dans les provinces de l'Atlantique (67 % en moyenne), et très faible au Québec (56 %). Dans cette dernière province, cette part reflétait les hausses salariales minimes accordées aux enseignants pendant les années 80. Alors que les salaires ont augmenté à un rythme annuel moyen de 12,6 % au Québec et de 10,7 % en Ontario entre les périodes 1976-1977 et 1981-1982, les chiffres correspondants s'établissaient à 4,0 et 6,6 % respectivement entre les périodes 1981-1982 et 1988-1989. Par contre, dans l'ensemble du pays, le revenu personnel par habitant a progressé à un taux annuel moyen de 11,9 % et de 7,2 % au cours de ces deux périodes.

Les dépenses en capital représentent environ 8 % des coûts totaux des conseils scolaires. Encore une fois, les écarts entre les provinces sont frappants. L'Ontario dépense le moins au titre de la formation de capital alors que les provinces de l'Ouest dépensent le plus, la majorité d'entre elles consacrant plus de 10 % de leurs dépenses totales aux immobilisations. (Au Nouveau-Brunswick, les dépenses en capital ne figurent pas dans les coûts des conseils scolaires.)

L'examen de la part que représente l'administration dans l'ensemble des dépenses des conseils scolaires revêt également de l'intérêt. Les données historiques montrent que cet élément de dépense s'est accru à un rythme très rapide – passant de moins de 3 % du total des coûts en 1961 à près de 7 % à la fin des années 80. À l'heure actuelle, le Québec et le Manitoba consacrent la part la plus grande à l'administration, soit environ 8 % de l'ensemble des coûts, et l'Ontario se classe au troisième rang (7,5 %). Par contre dans les trois autres provinces de l'Ouest, les coûts d'administration sont très bas. Une partie de l'écart entre les provinces, cependant, peut s'expliquer par les différences dans la définition des coûts d'administration. Dans certaines provinces, par exemple, les conseils scolaires déclarent les salaires du directeur et des directeurs adjoints dans la catégorie administrative alors que dans d'autres ils figurent avec ceux des enseignants. Néanmoins, même après prise en compte de ces différences, le Québec consacre une proportion plus importante des dépenses à l'administration.

Ces chiffres ne révèlent que le coût d'administration des conseils scolaires. Cependant, comme le montre le tableau 12, l'ajout des coûts d'administration des ministères provinciaux de l'éducation ne modifie pas sensiblement le tableau. Les dépenses du Québec par élève à ce chapitre demeurent supérieures à celles des autres provinces, alors que la Colombie-Britannique et la Saskatchewan se situent au bas de l'échelle à cet égard. Cette structure des dépenses tient en partie au fait que le ministère de l'Éducation du Québec joue un rôle plus important dans le système d'éducation que ses homologues des autres provinces. Par exemple, celui-ci compte parmi les ministères qui financent la plus grande partie des dépenses des conseils scolaires. En outre, il fait fonction d'employeur dans le cadre d'un système centralisé de négociation collective avec les syndicats d'enseignants à l'échelle de la province. La gamme étendue des rôles et des responsabilités qu'il assume contribue à faire en sorte que les coûts soient plus élevés que dans les autres provinces. De plus, dans certaines provinces, une partie de la recherche en éducation est effectuée dans des établissements non gouvernementaux alors qu'ailleurs (en particulier au Québec), tout le travail est centralisé au sein de l'administration provinciale.

Les différences dans la structure des coûts des conseils scolaires peuvent également expliquer en partie les écarts constatés entre les provinces en matière de dépenses. Le tableau 13 montre les dépenses engagées dans quatre provinces, à savoir la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, par trois genres

Tableau 12

Dépenses administratives[1] par élève, Canada, par province, 1986

En dollars par élève

	Conseils scolaires	Conseils scolaires et ministère de l'Éducation
Terre-Neuve	191	237
Île-du-Prince-Édouard	212	233
Nouvelle-Écosse	166	191
Nouveau-Brunswick	161	179
Québec	398	440
Ontario	336	359
Manitoba	356	384
Saskatchewan	184	232
Alberta	257	284
Colombie-Britannique	194	215
Canada	**304**	**334**

1 L'administration correspond ici à la définition qu'en donne Statistique Canada. L'utilisation d'une seule définition ne permet pas de tenir compte de certains des écarts dans la structure des systèmes d'éducation des provinces.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Tableau 13

Dépenses des conseils scolaires par élève, régions rurales et urbaines dans quatre provinces, Canada, 1987-1990

En dollars par élève

	Nouvelle-Écosse (1989-1990)		Québec (1987-1988)		Saskatchewan (1988-1989)		Colombie-Britannique (1989-1990)	
	Total	Transport exclu	Total	Transport exclu	Total	Transport exclu	Total	Transport exclu
Régions urbaines	4 663	4 597	4 629	4 243	3 968	3 897	4 210	4 160
Régions semi-urbaines	3 783	3 616	4 845	4 319	4 257	4 014	–	–
Régions rurales	4 180	3 803	5 223	4 697	4 663	4 070	5 242	4 819

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de divers documents provinciaux.

de conseils scolaires représentatifs, c'est-à-dire ceux des régions urbaines, semi-urbaines et rurales. Les résultats révèlent, de façon générale, que plus l'urbanisation est faible, plus les dépenses totales par élève sont élevées. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Le premier, et le plus évident, est la moindre densité de population des régions rurales, laquelle entraîne des coûts de transport supérieurs pour les conseils scolaires de ces régions. Toutefois, comme l'indique aussi le tableau 13, les dépenses par élève demeurent plus élevées dans les conseils scolaires ruraux même lorsqu'on fait abstraction des coûts de transport. Le même écart entre les régions rurales et les régions urbaines se vérifiait pour les salaires des enseignants – importante composante des coûts par élève – dans les provinces pour lesquelles nous disposions de données, écart qui tient peut-être aux différences entre les régions urbaines et rurales au chapitre des salaires moyens des enseignants et des ratios élèves-enseignant. Les économies d'échelle constituent peut-être un autre facteur : les conseils scolaires urbains, qui comptent généralement plus d'élèves, affichent un coût par élève plus faible.

Le financement de l'éducation

Le débat actuel sur l'éducation et la formation a lieu dans un contexte marqué au coin de fortes restrictions de la capacité fiscale. Cette raison justifie à elle seule un bref examen des sources de financement. En outre, la nécessité de plus en plus évidente d'améliorer la performance du système fait ressortir l'importance d'établir des formules de financement conformes au principe d'une stricte responsabilisation. Plus particulièrement, l'analyse des coûts a révélé que, même si les provinces plus pauvres dépensent moins par élève en chiffres absolus, leurs contribuables supportent néanmoins un fardeau financier plus lourd que leurs homologues des provinces plus riches. Dans la présente section, nous indiquons que la capacité fiscale des provinces pourrait être un élément capital de toute tentative d'amélioration de la performance du système d'éducation.

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale et l'explosion démographique qui a suivi, le système d'éducation primaire-secondaire était divisé, dans la plupart des provinces, en un grand nombre de très petits districts scolaires, et l'assiette de l'impôt foncier résidentiel local représentait la principale source de financement de l'éducation. Depuis, l'augmentation rapide des effectifs scolaires, du nombre d'enseignants et des salaires versés aux enseignants a mis à rude épreuve l'assiette de l'impôt local, ce qui amené les provinces à jouer un rôle accru dans le système d'éducation et entraîné le regroupement des districts scolaires locaux en conseils régionaux. En 1971, par exemple, le Québec a procédé au regroupement de 1 100 commissions scolaires locales en 63 commissions scolaires régionales.

Il existe actuellement d'importantes similitudes dans la façon dont les provinces financent leur système d'éducation. En règle générale, les provinces financent les conseils scolaires au moyen de recettes fiscales générales et de taxes spéciales, dans certains cas d'un impôt foncier, d'après des formules qui tiennent compte des besoins généraux ainsi que des besoins particuliers. Ce mode de financement est souvent appelé « subvention de base » parce qu'il repose sur l'engagement pris par la province de fournir des ressources financières minimales aux programmes locaux d'éducation (voir l'encadré).

Il y a également des différences entre les divers régimes provinciaux de financement. Une différence importante réside dans les sources du financement. Certains conseils scolaires recourent dans une large mesure à l'impôt foncier pour obtenir des recettes tandis que d'autres sont financés par les autorités provinciales. Dans les provinces de

Modèle général de financement par les provinces

Les systèmes de financement de l'éducation ont souvent pour objet d'assurer trois formes connexes d'équité : l'équité horizontale, qui vise à traiter de façon uniforme les élèves dont la situation est semblable, quel que soit leur lieu de résidence; l'équité verticale, qui vise à traiter les élèves dont la situation est différente en fonction de leurs besoins particuliers; l'équité fiscale, qui vise à répartir le plus équitablement possible la charge du financement du système d'éducation.

Le financement des conseils scolaires par les provinces repose sur des formules qui comprennent habituellement trois grands éléments :

- Il y a d'abord le financement de base, appelé *subvention globale* ou *de base*, qui consiste ordinairement en un montant forfaitaire par élève, lequel peut varier légèrement à l'intérieur d'une fourchette établie.
- Ensuite, les besoins particuliers font l'objet de *subventions spéciales* versées au titre, entre autres, de services de transport, de situations spéciales et de programmes de langue.
- Enfin, l'équité en matière de capacité fiscale est assurée par des *subventions de péréquation*, qui sont versées aux conseils scolaires afin d'accroître leurs recettes. Ces subventions reposent parfois sur la péréquation de l'imposition équilibrée par élève, de manière que tous les districts scolaires puissent obtenir les mêmes recettes par élève moyennant un effort fiscal semblable. Par ailleurs, dans certains cas, la péréquation ne s'applique qu'à une partie de l'effort fiscal; dans d'autres, elle est inférieure à 100 %.

l'Atlantique, par exemple, les autorités provinciales financent en moyenne 92 % environ de l'éducation et, au Québec, 90 %. Les recettes au titre de l'impôt local n'y jouent donc qu'un rôle mineur. Dans d'autres provinces, comme les provinces de l'Ouest, l'impôt local représente environ le tiers du financement; en Ontario, le pourcentage se chiffre à 45 %.

Il existe cependant une formule de financement qui s'écarte sensiblement des régimes de subventions de base. Il s'agit du « modèle du coût des ressources », selon lequel il appartient au gouvernement provincial de définir le niveau de base du programme d'éducation et de verser des subventions en conséquence, tout complément à ce programme devant être entièrement financé à partir de l'assiette fiscale locale. Cette formule suppose que les niveaux de services soient définis avec précision, et que le coût exact de ces niveaux soit déterminé pour chaque district scolaire. Les ressources financières allouées servent ensuite à assurer le niveau de services défini. Le montant de la subvention de base n'est pas déterminé, puisque le coût local réel de la prestation du niveau de base défini des services varie d'un district scolaire à l'autre. Le modèle du coût des ressources diffère ainsi des régimes de subventions de base, qui – même s'ils peuvent comporter des plafonds financiers – ne déterminent pas ces limites en fonction des programmes.

Dans le cadre du modèle du coût des ressources, les districts scolaires locaux conservent une autonomie appréciable. Les recettes touchées par le conseil scolaire doivent servir à payer le coût, normalisé pour le district concerné, de la prestation des services d'éducation définis par la province. Les conseillers et les administrateurs scolaires locaux demeurent cependant libres d'affecter ces sommes à des activités particulières – en augmentant, par exemple, le nombre d'élèves par enseignant en vue de libérer des fonds pour un programme spécial. Les programmes propres à un district peuvent également être financés par l'impôt local. Comme ces programmes sont financés en totalité par l'assiette fiscale locale, le contrôle exercé par les contribuables locaux est renforcé. Toutefois, cette formule pourrait nuire à l'instauration de programmes spéciaux dans les régions plus pauvres.

Une seule province – la Colombie-Britannique – a appliqué une variante du modèle du coût des ressources. Introduite dans cette province en 1983-1984, la formule continue d'évoluer. Le système repose sur deux principes fondamentaux : l'équité et la responsabilisation. L'équité est assurée au moyen de contrôles financiers rigoureux. Par exemple, les conseils scolaires locaux n'ont pas accès à la riche assiette de l'impôt foncier commercial; les niveaux provinciaux fixés pour les programmes ne peuvent être dépassés sans la tenue d'un référendum local; et de nouveaux services ne peuvent être offerts à moins que les niveaux des services n'aient été établis par la province. Fait intéressant, le cadre financier – c'est-à-dire un système détaillé de détermination des coûts et de comptabilité – a d'abord été mis en place. La responsabilisation est la deuxième pierre angulaire du système de la Colombie-Britannique. Celle-ci a énormément investi dans l'établissement d'indicateurs de rendement, et l'on a bon espoir que l'examen du système ne se limitera pas à des préoccupations comme la précision de la détermination des coûts des niveaux d'instruction et portera sur la définition des niveaux de services appropriés par rapport aux résultats scolaires escomptés.

Résumé

Ce survol du financement de l'éducation primaire-secondaire au Canada ne donne qu'un aperçu de la diversité des mécanismes de financement qui ont cours au pays. En dépit de cette variété, il n'y a aucune analyse des rapports entre les différents modes de financement au Canada, et en particulier, de leur efficacité respective quant aux résultats obtenus par les élèves. Par l'adoption du modèle du coût des ressources, la Colombie-Britannique cherche à établir un lien explicite entre les niveaux de financement et les résultats scolaires. L'évolution de la situation en Colombie-Britannique mérite donc d'être suivie de près.

Pour conclure, il importe de souligner certains points essentiels. En premier lieu, l'impression commune selon laquelle le Canada dépense plus pour l'éducation que presque tous les autres pays ne résiste pas à l'analyse. Les dépenses par élève, exprimées en fonction du PIB, sont élevées, mais non exceptionnelles, selon les critères internationaux. Le Canada dépense plus au titre de l'éducation que l'Allemagne et le Japon, mais moins que beaucoup d'autres pays. En deuxième lieu, comme le Canada est un pays où les coûts sont élevés, en raison de la dispersion de sa population sur un vaste territoire et de la présence de plusieurs strates d'administrations linguistiques et confessionnelles, il est difficile de déterminer à partir de quel point les dépenses peuvent être considérées comme excessives, car il n'existe aucun point de référence valable auquel comparer le système canadien. En troisième lieu, les écarts observés entre les provinces quant à la charge financière de l'éducation sont inquiétants, notamment parce que ce fardeau semble peser plus lourd sur les provinces les moins prospères, où le rendement des élèves est le plus faible. Les provinces de l'Atlantique en sont manifestement à la limite de ce qu'elles peuvent dépenser pour maintenir leurs systèmes d'éducation. D'autre part, même si les dépenses par élève

en Ontario comptent parmi les plus élevées au Canada, elles sont relativement faibles par rapport au PIB par habitant. Étant donné la performance insatisfaisante de cette province dans le domaine de l'éducation, cependant, les décisions en matière de financement doivent être examinées de près. En quatrième lieu, il importe de signaler les différences notables dans la structure des coûts entre les provinces. Par exemple, le Québec consacre une part plus importante de ses dépenses d'éducation à l'administration et une part moindre aux salaires des enseignants que les autres provinces. Enfin, il est évident que les formules actuelles de financement de la plupart des systèmes ne sont pas liées aux résultats. Compte tenu de la situation budgétaire actuelle, les caractéristiques relatives à la responsabilisation du modèle du coût des ressources de la Colombie-Britannique sont très pertinentes. Il est trop tôt pour dire si ce système vaudrait pour toutes les provinces, mais certaines d'entre elles voudront certainement en suivre l'évolution de près.

L'éducation et la formation : une perspective internationale

Pour évaluer la situation du Canada par rapport à celle des autres pays industriels et les orientations qu'elle pourrait prendre dans l'avenir, il importe de déterminer en quoi le système d'éducation et de formation du Canada diffère de celui des pays les plus prospères. Dans notre économie, comme dans celle de nos principaux concurrents, les salaires sont élevés. Si les Canadiens veulent maintenir leur niveau de vie, il faut que la main-d'œuvre demeure à l'avant-garde des meilleures applications de la technologie mise au point au Canada et à l'étranger. Cependant, les Canadiens ne déterminent pas le rythme et la nature du changement : « L'amélioration des ressources humaines dans d'autres nations élève constamment le niveau à atteindre, ne serait-ce que pour conserver les positions concurrentielles actuelles » [Porter, p. 628].

Dans le cadre de notre analyse, nous devons montrer comment se classe le Canada à l'échelle internationale sur le plan des caractéristiques et de la performance non seulement de son système d'éducation, mais aussi de son marché du travail et de son économie. Les trois systèmes sont en liaison étroite et ils doivent tous afficher une bonne performance pour que les Canadiens continuent d'accroître leur niveau de vie. Quatre grands messages ressortent de notre analyse :

– Le Canada se situe au milieu d'un groupe de 18 pays industrialisés. Sa position dénote une performance inégale; en effet, il présente certains points forts, mais ses points faibles constituent d'importants obstacles à sa réussite au niveau mondial.

– Un pays peut retirer plus de dividendes de son système d'éducation et de formation s'il y a cohérence entre celui-ci, le marché du travail et l'économie. C'est notamment le cas de l'Allemagne et du Japon.

– Au Canada, l'absence d'une telle cohérence condamne un grand nombre de jeunes à un passage aléatoire de l'école au marché du travail et empêche les apprenants adultes de se préparer en fonction de l'évolution constante des besoins en compétences.

– Les aspects particuliers de la cohérence sur lesquels le Canada doit faire avant tout porter ses efforts sont les suivants : la transmission par les employeurs canadiens de signaux clairs quant à leurs besoins et leurs attentes en matière de compétences; la réception effective de ces signaux par le système d'éducation et de formation; la collaboration active des partenaires sociaux à l'élaboration d'une réponse appropriée.

La situation du Canada à l'échelle internationale

Une performance inégale

Pour évaluer la performance socio-économique relative du Canada, nous avons comparé des indicateurs pertinents dans les trois domaines – l'éducation, le marché du travail et l'économie – pour 18 pays de l'OCDE (voir l'encadré et le tableau 14). Nous avons ainsi obtenu une indication de la situation relative du Canada dans la course à la productivité et à la croissance du revenu. Le Canada vient au neuvième rang du classement général et il occupe une position moyenne dans chacun des domaines – devant les pays occupant un rang médiocre, mais loin de la tête. Le classement du Canada n'est pas médiocre en soi; après tout, trois grands pays industriels (le Royaume-Uni, la France et l'Italie) occupent un rang inférieur. Cependant, l'équilibre entre les indicateurs fait ressortir clairement que le Canada n'obtient pas de résultats à la hauteur de son potentiel. Nous avons déjà montré dans le présent rapport de synthèse que les ressources et les débouchés auxquels ont accès les jeunes doués pour les études sont valables dans l'ensemble. Dans le cas d'autres élèves, toutefois, les signaux sont confus; les voies à suivre sont imprécises et les récompenses, incertaines. En règle générale, le Canada semble considérer la médiocrité comme la norme alors qu'il a le potentiel voulu pour aspirer à l'excellence.

Parmi les indicateurs que nous examinons, il y a le niveau de scolarité et les débouchés, l'accès universel, le taux d'abandon scolaire, l'intérêt à l'égard des sciences, la valeur

de l'enseignement professionnel, le degré de souplesse des entreprises et l'état des relations industrielles.

Les points forts . . .

Par rapport à la plupart des autres pays, le Canada compte une population dont le niveau d'instruction est élevé, soit plus de 12 années de scolarité en moyenne; à ce chapitre, notre pays n'est devancé que par les États-Unis. Il convient toutefois de noter que l'année scolaire en Amérique du nord est l'une des plus courtes au monde (180 à 185 jours contre 243 au Japon et 226 à 240 en Allemagne, par exemple). Par conséquent, sur une période de 10 années de scolarité obligatoire, les jeunes Japonais passent beaucoup plus de temps à l'école – l'équivalent de plus de trois années scolaires supplémentaires – que les jeunes Nord-Américains. Par conséquent, si les données étaient corrigées de façon à tenir compte des écarts dans la durée de l'année scolaire – et même dans le temps réel passé en classe – la performance du système canadien d'éducation se rapprocherait de celle observée au Japon et en Allemagne.

Le Canada et les États-Unis affichent une autre caractéristique positive, car ils n'enregistrent aucun écart important entre les sexes en ce qui concerne le niveau d'instruction, qu'il s'agisse de l'ensemble de la population ou des jeunes seulement. Par contre, dans la plupart des autres pays, il y a moins de filles que de garçons qui terminent leurs études secondaires. Quant à l'accès aux études post-secondaires – aussi bien aux universités qu'aux collèges communautaires et cégeps –, l'Amérique du Nord l'emporte aussi nettement sur la plupart des autres pays et régions. Aujourd'hui comme par le passé, les pays d'Amérique du Nord semblent mieux assurer l'égalité des chances et l'accès universel au système d'éducation.

Tableau 14

Classement des principaux pays de l'OCDE selon trois ensembles d'indicateurs[1]

Classement général	Pays	Éducation	Marché du travail	Économie
1	Japon	4	1	1
2	Allemagne de l'Ouest	1	5	2
3	Suisse	7	2	3
4	Autriche	6	4	4
5	États-Unis	8	3	7
6	Finlande	2	10	6
7	Danemark	5	7	14
8	Suède	3	12	15
9	**Canada**	**11**	**8**	**10**
10	Norvège	9	11	9
11	Pays-Bas	12	13	5
12	Royaume-Uni	15	6	11
13	Belgique	10	17	8
14	Australie	14	14	12
15	France	13	15	13
16	Nouvelle-Zélande	16	9	16
17	Italie	17	16	17
18	Espagne	18	18	18

1 L'ensemble relatif à l'éducation comprend 16 indicateurs comme le taux d'inscription à l'âge de 17 ans; le taux d'inscription aux niveaux d'études supérieures; les dépenses publiques par habitant au titre de l'éducation; une évaluation, par les chefs d'entreprise, indiquant si la formation en entreprise répond aux besoins d'une économie compétitive et ainsi de suite. L'ensemble relatif au marché du travail comprend 16 indicateurs, par exemple le ratio emploi/population; la part que représente le chômage des jeunes dans le chômage total; les jours perdus par suite de conflits de travail; une évaluation, par les chefs d'entreprise, du degré d'identification de l'employé aux objectifs de l'entreprise et ainsi de suite. L'ensemble relatif à l'économie comprend 15 indicateurs, comme le taux de croissance; les dépenses de R-D des entreprises; les exportations de produits d'ingénierie; une évaluation, par les chefs d'entreprise, de la capacité de l'État de favoriser la compétitivité et ainsi de suite.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de l'OCDE; *The World Competitiveness Report*, 1990 et 1991; et le *Rapport sur le développement humain* du PNUD, 1991.

Indicateurs relatifs à l'éducation, au marché du travail et à l'économie

Pour chacun des trois systèmes, les indicateurs ont été choisis en fonction de leur pertinence et de leur capacité de marquer la différence entre les pays à l'étude. Deux grandes sources de données ont été utilisées : *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88* (publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques) et le *World Competitiveness Report* de 1990 et 1991. Cette dernière source nous a fourni deux sortes de renseignements : des données factuelles provenant, par exemple, d'études de l'OCDE ou de l'UNESCO, et des données fondées sur une enquête spéciale menée auprès des chefs d'entreprise de divers pays. Dans le cadre de cette enquête, on a demandé aux répondants d'évaluer la performance de leur pays de résidence, en regard d'un grand nombre de facteurs. Il est important de connaître ces points de vue parce que dans les trois systèmes examinés – l'éducation, le marché du travail et l'économie – l'évaluation de la performance par des agents économiques essentiels joue un rôle de premier plan, au même titre que les éléments « objectifs » mesurés, dans la détermination du comportement. Certains des résultats de cette enquête ont été intégrés à notre analyse; dans le texte, il est clairement indiqué qu'il s'agit de l'opinion de chefs d'entreprise.

Les indicateurs dont il est question dans la présente section ont tous servi à cette analyse. (Le rapport de recherche connexe renferme de plus amples détails sur les indicateurs et la méthode de standardisation.)

. . . et les points faibles

L'une des principales préoccupations que suscite le système canadien d'éducation tient au fait que près du tiers des élèves ne terminent pas leurs études secondaires. Une forte proportion des diplômés de l'école secondaire entrent à l'université, mais nombre d'entre eux abandonnent leurs études avant de les avoir terminées.

En outre, les disciplines scientifiques jugées essentielles pour l'avenir d'un pays attirent une proportion plus faible d'élèves au Canada que dans bien d'autres pays. Bien que le phénomène soit particulièrement marqué chez les filles, le nombre d'inscriptions est aussi relativement faible chez les garçons. Le nombre relativement peu élevé d'inscriptions dans les disciplines scientifiques peut traduire – et même accentuer – le problème du peu de ressources que le Canada consacre à la recherche et au développement.

Au Canada, l'enseignement professionnel n'est pas considéré comme une solution de rechange réaliste à l'enseignement général dans les écoles secondaires. Une proportion appréciable des jeunes s'inscrivent certes au programme professionnel des collèges communautaires et des cégeps, mais cette formation a tendance à être théorique et à ne pas faire une place suffisante à la pratique, à la formation en entreprise et à la reconnaissance professionnelle.

Le fait que la possibilité de suivre une formation professionnelle appropriée et adéquate ne soit pas offerte aux élèves du secondaire ne conduit pas nécessairement à la faillite économique. Le Japon a fort bien réussi à surmonter cette lacune grâce au rôle que jouent les employeurs de ce pays dans le domaine de la formation professionnelle. Ce genre d'engagement est pratiquement inexistant au Canada. De plus, le champ d'application du système canadien d'apprentissage est limité et il répond mal aux besoins du marché du travail. L'une des principales lacunes de ce système, et d'autres programmes d'enseignement professionnel, est que les certificats qu'ils permettent d'acquérir ne confèrent pas la même reconnaissance immédiate et n'ont pas le même prestige que ceux du système allemand, par exemple.

Le *World Competitiveness Report* de 1990, qui reflète l'opinion des chefs d'entreprise, classe le Canada au-dessus de la moyenne des pays industrialisés pour ce qui est de la liberté d'adapter les niveaux d'emploi et de rémunération aux réalités économiques. Cependant, les employeurs canadiens ont tendance à miser davantage sur les mécanismes d'adaptation externes – par exemple le licenciement de travailleurs –, ce qui perturbe la vie des travailleurs et même la marche de l'entreprise. Par contre, les mécanismes d'adaptation internes – réduction des heures supplémentaires, redéploiement interne des travailleurs et des tâches, et formation plus poussée – sont préférables du fait qu'ils exercent moins de pressions sur l'économie et les travailleurs. Lorsque les chefs d'entreprise japonais louent la souplesse de la gestion dans leurs pays, ce sont surtout ces mécanismes internes qu'ils ont à l'esprit. Les différences quant à la liberté d'adaptation traduisent donc celles qu'on trouve dans les arrangements institutionnels.

Au Canada, les relations du travail se caractérisent par un antagonisme qui n'est pas propice à l'harmonie sociale. Le grand nombre de journées perdues en conflits du travail en est un symptôme. Ce phénomène explique peut-être pourquoi les chefs d'entreprise ont l'impression que les travailleurs canadiens ne s'identifient pas fortement aux objectifs et aux priorités de leur entreprise et pourquoi l'absentéisme est important – il est supérieur à la moyenne d'autres pays. Ces facteurs constituent d'autres points faibles du marché du travail canadien.

L'exemple du Japon et de l'Allemagne

On peut comparer ces points faibles du système canadien aux caractéristiques de pays prospères comme l'Allemagne et le Japon : faibles taux d'abandon scolaire, tant au secondaire qu'au niveau postsecondaire; grande place faite aux sciences et à la recherche-développement; importance accordée à une formation professionnelle de haute qualité, qu'elle soit obligatoire ou dispensée sous l'égide des employeurs; mécanismes de mobilité interne très développés, axés sur la promotion professionnelle; relations industrielles fondées sur la coopération et ainsi de suite. Ce sont autant de facteurs expliquant la vigueur de l'économie de l'Allemagne et du Japon. Bien que les systèmes de ces deux pays soient très différents, ils ont ceci de commun que leur réussite est le fruit d'un processus d'intégration dans lequel toutes ces caractéristiques essentielles se renforcent les unes les autres d'une manière positive et cohérente.

Comment ces caractéristiques essentielles se traduisent-elles par une réussite au niveau mondial ? Dans le but de trouver réponse à cette question, nous examinons de près cinq éléments principaux qui sont habituellement présents aussi bien en Allemagne qu'au Japon, quoique parfois à des degrés différents – le rôle de la cohésion sociale, la diversité des filières d'enseignement, la participation des entreprises à l'éducation et à la formation, l'importance du continuum de formation tout au long de la vie professionnelle et le rôle joué par l'État.

La cohésion sociale

La cohésion sociale, fondée sur un sentiment profond d'appartenance à la communauté, est un facteur clé de cohérence du système d'éducation et de formation au Japon. La société allemande indique elle aussi clairement à ses enfants les objectifs de l'éducation et les bénéfices à en attendre même si elle ne le fait pas dans la même mesure ni tout à fait de la même manière. L'engagement des employeurs allemands en faveur d'une formation professionnelle intégrée dans le programme d'enseignement obligatoire et l'organisation rigoureuse du système scolaire allemand en témoignent : ainsi, les élèves des écoles secondaires sont orientés vers différentes filières selon leurs goûts et leurs capacités, et on se livre une vive concurrence pour faire des stages de formation dans les meilleures entreprises.

Le Japon est reconnu pour son large consensus social sur l'importance de l'éducation. Ce consensus joue un rôle fondamental, car il permet d'établir des normes strictes en matière de rendement scolaire. Les parents – surtout les mères – ont profondément à cœur d'assurer l'avenir de leurs enfants en participant directement à certaines activités scolaires. En plus de leur contribution sous forme d'impôts, les parents investissent des sommes importantes dans l'éducation des enfants : leurs dépenses directes à ce titre équivalent à 1,3 % du PNB. Ces dépenses couvrent souvent l'inscription dans des établissements privés dont la popularité témoigne de l'importance accordée à l'éducation; elles couvrent aussi l'inscription dans de coûteuses écoles spéciales (*yobiko* ou *juku*) où l'on donne des cours le soir ou durant les vacances afin de suppléer au programme d'enseignement général et de mieux préparer les enfants japonais aux concours d'entrée à l'école secondaire. Durant leur carrière, les travailleurs japonais sont tout à fait prêts à investir temps et argent pour se tenir au courant des progrès dans leurs domaines de travail.

La société canadienne n'affiche pas une détermination aussi générale et résolue à l'égard de l'éducation, et les jeunes Canadiens ne semblent pas recevoir les signaux qu'il faudrait pour les inciter à utiliser au mieux leurs capacités. Parmi les symptômes de ce manque de détermination figurent le taux obstinément élevé d'abandon des études secondaires (environ un tiers contre moins de 2 % au Japon et moins de 10 % en Allemagne), les piètres résultats aux tests internationaux de mathématiques et de sciences ainsi que l'incidence de l'analphabétisme et de l'incapacité de compter chez les jeunes. Des normes élevées en matière d'éducation supposent un « contrat social » reflétant un consensus de l'ensemble de la société sur les mesures à prendre pour assurer une performance supérieure.

Programme à options ou programme général ?

Il n'y a pas qu'une seule façon de préparer les jeunes au monde du travail. À cet égard, les modèles allemand et japonais, quoique très différents l'un de l'autre – diversité d'options en Allemagne, programme d'enseignement général standard au Japon –, permettent tous deux de réussir le passage de l'école au monde du travail. Toutefois, ces deux modèles doivent leur cohérence au fait que les employeurs jouent un rôle important dans la définition des normes et la délivrance des titres de qualification professionnelle. La figure 13 présente un diagramme comparatif des systèmes scolaires de l'Ontario, du Québec, de l'Allemagne et du Japon.

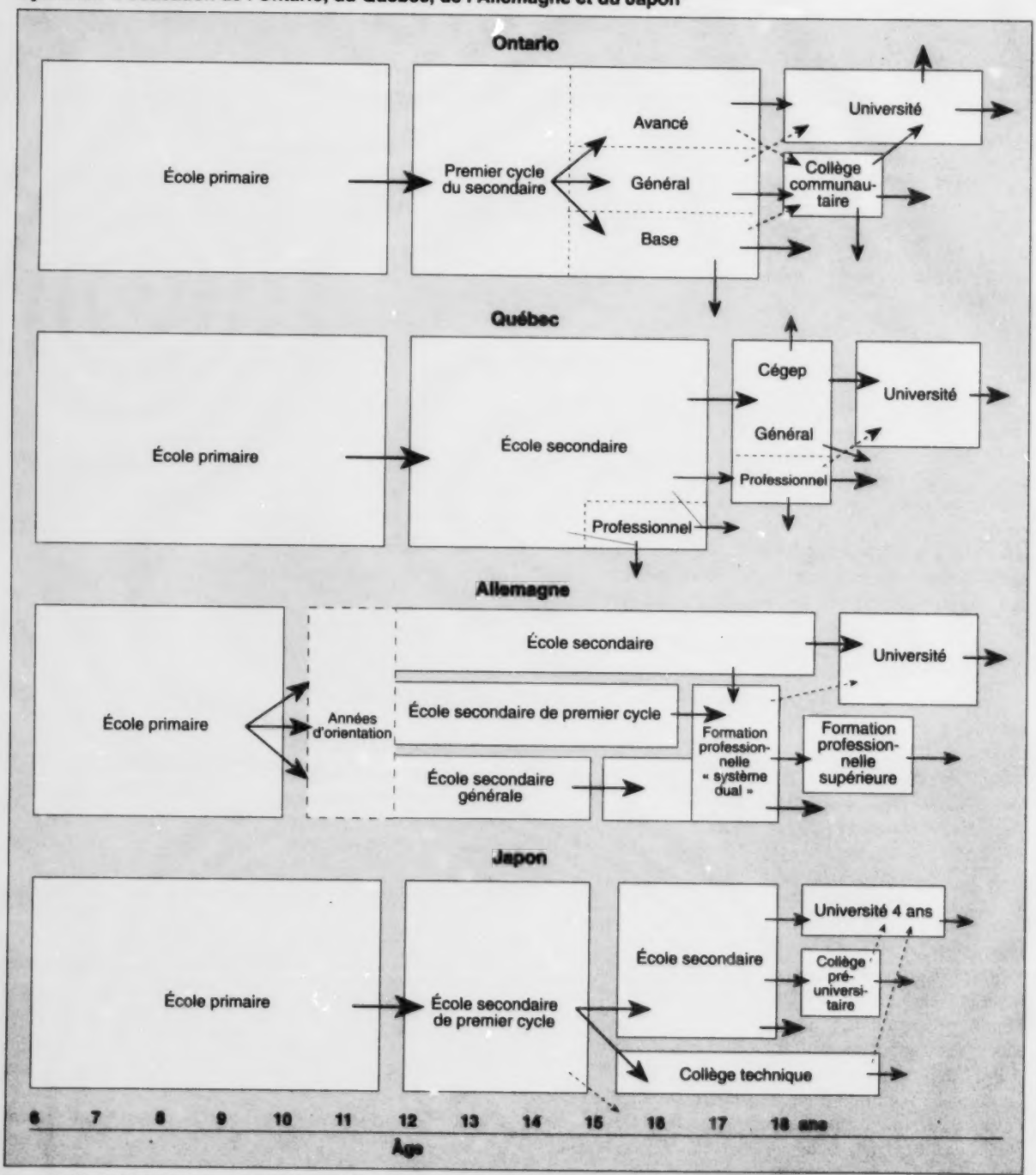
Les systèmes de l'Ontario et du Québec ressemblent tous deux à celui du Japon par l'accent qu'ils mettent sur l'enseignement général. Mais alors, pourquoi ne permettent-ils pas d'obtenir d'aussi bons résultats? Deux facteurs, qui font défaut au Canada, revêtent une importance capitale dans le cas du Japon : d'une part, un partage explicite des responsabilités en matière d'éducation et de formation entre le système d'éducation et les employeurs et, d'autre part, un solide engagement social pour ce qui est de reconnaître et de récompenser les succès scolaires, d'où les taux élevés de persévérance scolaire.

Bien qu'il paraisse, à première vue, fort différent du système canadien, le modèle allemand n'en offre pas moins une solution de rechange fondée sur la reconnaissance d'une double diversité : diversité des capacités et des intérêts des élèves et diversité de la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail. Ce modèle mérite d'être examiné de plus près si les Canadiens estiment que les problèmes que pose actuellement le passage de l'école au monde du travail sont étroitement liés à un programme d'études trop monolithique pour répondre aux besoins de tous les élèves et à un manque de préparation professionnelle chez les très nombreux jeunes qui arrivent sur le marché du travail à la fin de leurs études secondaires.

Le système allemand repose sur une répartition précoce par filières des enfants âgés de 10 à 12 ans, selon leurs aptitudes et leurs goûts. À l'âge de 15 ou de 16 ans, la plupart des jeunes des filières autres que l'enseignement général entrent dans le « système dual », qui consiste en une formation donnée dans l'entreprise, sous l'autorité d'un maître breveté (*Meister*), et à l'école, qui se charge de l'enseignement général et théorique. Les deux tiers des jeunes Allemands sont inscrits dans le système dual. Quoique difficile en raison des épreuves sévères qui sont imposées, le passage d'une filière à une autre est possible à plusieurs stades : près du quart des titulaires du diplôme de fin

Figure 13

Systèmes d'éducation de l'Ontario, du Québec, de l'Allemagne et du Japon[1]



1 La taille des flèches est proportionnelle à l'importance relative des flux. Les flèches horizontales et obliques indiquent une sortie à la fin du programme ou à l'obtention du diplôme. Les flèches verticales indiquent une sortie avant la fin du programme ou l'obtention du diplôme. Les flèches ne reliant pas deux niveaux d'études indiquent une sortie vers le marché du travail ou l'inactivité. En Ontario et au Québec, la scolarité est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans; en Allemagne, les études sont à temps plein jusqu'à l'âge de 15 ans et à temps partiel entre 15 et 18 ans; et au Japon, jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire.

d'études secondaires (*Abitur*), qui constitue le passeport pour l'université, deviennent apprentis dans le cadre du système dual; 13 % des apprentis poursuivent leurs études après avoir terminé leur stage d'apprentissage dans ce système. L'obligation faite aux employeurs d'assurer une formation structurée à tous leurs employés de moins de 18 ans a pour effet de prolonger – fût-ce à temps partiel – la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans.

L'engagement des employeurs

Dans le contexte socio-économique actuel, où l'école et le monde du travail sont inextricablement liés, il est essentiel que les employeurs participent au processus d'acquisition tant des compétences générales que des qualifications professionnelles. Là encore, l'Allemagne et le Japon accusent des différences considérables quant à leurs approches respectives, mais se ressemblent par le degré élevé d'intérêt qu'ils attachent à l'éducation et à la formation.

En Allemagne, les employeurs se sont engagés à assurer la formation professionnelle des jeunes de 15 ou 16 ans qui quittent le système scolaire régulier, c'est-à-dire l'école secondaire générale ou l'école secondaire de premier cycle. Établi dans le cadre fixé par la législation fédérale et sous l'égide de l'Institut fédéral de formation professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*), le « système dual » s'articule autour des efforts de coopération étendue déployés par les partenaires sociaux dans des organismes tripartites – pouvoirs publics, employeurs et syndicats – à tous les niveaux de l'administration (fédéral, étatique et local). Les associations d'employeurs, par exemple, les « chambres d'industrie et de commerce » (*Industrie und Handelskammem*) et les « chambres de métiers » (*Handwerkskammem*) jouent un rôle central en supervisant la formation dispensée dans les entreprises et les établissements. De plus, elles créent des centres de formation afin de corriger les lacunes, le cas échéant, et d'assurer l'uniformité des normes de qualité. Ces organes se chargent également d'accréditer les entreprises qui dispensent une formation dans le cadre du système dual.

En assumant le coût de la formation, les entreprises apportent une contribution appréciable à l'éducation en Allemagne, le coût moyen de la formation d'un apprenti s'établissant à 13 400 $ environ par an et l'apprentissage étant d'une durée de deux ou trois ans. Il va sans dire que ce n'est pas seulement à l'intérieur du système dual que se manifeste l'engagement des employeurs allemands en faveur de la formation : moins du quart des entreprises allemandes y participent. Mais le sérieux de l'engagement pris en matière d'acquisition de compétences est attesté par le fait que le secteur privé, en 1989, a consacré 2,18 % du PNB à la formation et à l'enseignement professionnels ainsi qu'à l'éducation permanente. Cette participation du secteur des affaires reflète son sens des réalités économiques et du rôle qu'il doit jouer à titre de partenaire en matière de formation. Elle est, aux yeux des employeurs, un facteur qui contribue à la stabilité sociale en donnant aux travailleurs, et tout particulièrement aux jeunes tout juste sortis de l'école, un statut et une place dans la société.

Au Japon, l'engagement des employeurs dans le domaine de l'éducation et de la formation prend une forme passablement différente. En effet, les entreprises ne participent pas directement à la prestation de ces services tant que les élèves n'ont pas terminé leur scolarité obligatoire ou qu'ils poursuivent leur scolarité au niveau secondaire ou postsecondaire. Les employeurs japonais s'attendent qu'au terme de leurs études les élèves aient atteint un niveau d'éducation élevé. Par la suite, ils se chargent de donner la formation professionnelle nécessaire aux employés qu'ils recrutent. En attachant beaucoup d'importance aux résultats scolaires et au comportement social au moment de l'embauche, les employeurs transmettent un signal clair au milieu de l'éducation, de sorte que les jeunes reçoivent un enseignement général de niveau élevé, acceptent la nécessité d'une éthique de travail et de discipline et comprennent le sens de l'effort collectif. De plus, les employeurs nouent des liens étroits avec les écoles et les établissements d'enseignement postsecondaires grâce à leurs pratiques de recrutement. L'importance toute spéciale que revêt le recrutement s'explique par le fait que les employeurs demeurent fortement attachés au principe de « l'emploi à vie ».

Les systèmes allemand et japonais contiennent des éléments essentiels à la cohérence du passage de l'école au monde du travail. Par contraste, la situation du Canada à ce chapitre est peu enviable puisqu'il est l'un des pays où ce passage est le plus mal préparé. Cela est d'autant plus préoccupant que le passage de l'école au marché du travail est une des étapes les plus importantes de la vie. Bien qu'il soit impossible de transplanter intégralement au Canada les systèmes allemand ou japonais, ceux-ci nous aident néanmoins à discerner certains éléments de réussite qui pourraient amener une amélioration du système canadien.

La carrière et la formation continue

Les trois quarts environ des Canadiens qui formeront la population active à la fin du siècle sont déjà sur le marché du travail. Vu la rapidité avec laquelle les changements surviennent dans le monde du travail, la capacité de s'adapter et de créer des emplois bien rémunérés dépend davantage des compétences et des aptitudes de ces travailleurs que de

celles des jeunes qui sortiront de l'école dans l'avenir. C'est pourquoi, face aux défis actuels et futurs, l'entreprise doit devenir un « lieu de formation ». Une fois de plus, l'Allemagne et le Japon nous montrent comment ce principe peut être mis en pratique.

Le système dual allemand s'inscrit intégralement dans le cadre du continuum de formation. Se fondant largement sur l'expérience professionnelle pour décider de l'avancement, les entreprises suscitent une attitude responsable à l'égard de la formation et de l'acquisition de qualifications reconnues. La formation en entreprise est complétée par une vaste gamme de cours de formation professionnelle offerts par les écoles techniques postsecondaires – souvent parrainées par les chambres d'industrie et de commerce – et par les universités. Voici quelques chiffres qui donnent une idée de la place centrale qu'occupe la formation professionnelle continue au sein de l'entreprise allemande :

– en 1988, parmi la population âgée de 19 à 65 ans, 35 % des personnes ont suivi des cours d'éducation permanente, lesquels étaient directement liés à l'emploi dans plus de la moitié des cas;

– les deux tiers des ingénieurs ont entrepris leur carrière dans le cadre du système dual;

– plus du quart des cadres de direction des plus grandes entreprises ont débuté comme apprentis et près de la moitié d'entre eux sont retournés aux études et ont obtenu un diplôme d'études postsecondaires; un tiers de ces grandes sociétés ont formé leurs propres cadres de direction.

Plusieurs études ont montré qu'en Allemagne, le système de formation professionnelle et la reconnaissance de l'importance stratégique du facteur humain dans l'entreprise favorisent l'adoption rapide de technologies appropriées et le changement organisationnel, éléments essentiels de l'accroissement de la productivité. De plus, des titres de compétence solides et largement reconnus confèrent aux travailleurs un pouvoir de négociation dans l'entreprise et les mettent, hors de celle-ci, en position de force sur le marché du travail, des salaires élevés allant ainsi de pair avec une haute qualification.

Le système japonais présente des caractéristiques semblables pour l'essentiel, mais il met moins l'accent sur la reconnaissance officielle des titres professionnels et plus sur l'ancienneté comme critère d'avancement. Pour l'individu, l'entreprise est l'un des principaux pôles de sa vie personnelle et sociale. Les ressources humaines constituent le bien le plus précieux de l'entreprise, et on y accorde la plus haute importance, la formation en étant un élément indispensable. Comme elles recrutent des jeunes qui n'ont généralement aucune formation professionnelle, les entreprises japonaises, et pas seulement les grandes, dispensent une formation poussée à leurs nouveaux employés. Ordinairement, cette formation leur permettra d'acquérir les compétences techniques dont ils ont besoin pour leur travail, mais leur inculquera aussi les éléments essentiels de la culture et de la philosophie de l'entreprise. Le fait qu'une grande partie de la formation soit assurée à l'interne par les gestionnaires et les superviseurs favorise l'intégration rapide des nouveaux venus. Par la suite, une série de stages de formation, sur place et à l'extérieur, ainsi que la rotation des postes, permettent d'assurer le perfectionnement continu des compétences des employés en fonction de l'évolution des besoins de l'entreprise.

Le rôle de l'État

Le Japon et l'Allemagne offrent deux exemples très différents d'organisation administrative. Le Japon est un pays fortement centralisé où le ministère de l'Éducation défend jalousement ses prérogatives, particulièrement en exerçant une surveillance étroite sur les programmes d'études et l'évaluation à l'échelle nationale. Le ministère du Travail et les administrations locales jouent un rôle actif dans le domaine de la formation professionnelle (tests nationaux et reconnaissance nationale des titres de compétence, administration des centres de formation, aide financière aux petites entreprises), mais l'ampleur de leurs efforts est loin d'égaler celle de l'activité de formation des grandes sociétés ou des conglomérats.

Par contre, l'Allemagne, État fédéral comme le Canada, possède une organisation administrative décentralisée, mais coordonnée. La responsabilité des domaines relatifs à l'éducation incombe principalement aux États (*Länder*). Un « conseil permanent des ministres de l'Éducation » (*Ständige Konferenz der Kultureminister*) et le ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences assurent un niveau élevé de coordination. Comme le stipule la « Loi fondamentale » (*Grundgesetz*), la liberté de mouvement et de choix d'une profession exige que les *Länder* coopèrent entre eux pour harmoniser les systèmes d'enseignement primaire, secondaire et supérieur sur le plan des structures, des programmes d'études et de l'évaluation. En outre, la législation fédérale du travail régit de façon très détaillée les conditions de travail, la formation des travailleurs et les négociations sociales au niveau de l'industrie.

Le Canada est le seul État fédéral qui n'a pas de ministère fédéral de l'Éducation. Il ne s'agit pas pour autant de préconiser une autre strate de bureaucratie dans le domaine de l'éducation, mais de faire ressortir la nécessité d'assurer une coordination si l'on veut que le système d'éducation

réponde bien, dans toutes les régions, aux besoins d'un marché du travail pancanadien. Il faut trouver des mécanismes de coordination. Les provinces ont toujours eu tendance à s'inquiéter davantage de leurs priorités que de l'instauration d'une coordination adéquate de leurs politiques et systèmes respectifs. Toutefois, le Conseil des ministres de l'Éducation (qui ne comprend aucun représentant du gouvernement fédéral) s'efforce depuis peu de coordonner certains aspects de la politique d'éducation, notamment l'évaluation et l'établissement d'objectifs.

Dans le domaine de la politique du marché du travail, les mesures passives (principalement l'indemnisation des chômeurs) prédominent au Canada par rapport aux mesures proactives telles que l'aide à la formation et à la création d'emplois. Les exemples du Japon et de l'Allemagne montrent le rôle important de l'État en tant que partenaire actif dans l'accroissement de la cohérence entre le marché du travail et les établissements d'enseignement. Bien que les sommes consacrées par le Canada et par l'Allemagne aux programmes du marché du travail soient d'importance comparable (2 à 2,5 % de leur PIB), l'Allemagne dépense deux fois plus que le Canada, en chiffres relatifs, au titre des mesures actives, particulièrement en formation. Le gouvernement canadien a commencé à adopter des politiques du marché du travail plus actives. Cependant, les exemples de l'Allemagne et du Japon montrent que, pour être efficaces, les mesures actives de l'État en matière de formation doivent s'appuyer sur un engagement ferme de la part des employeurs. Le manque d'intérêt qu'ont manifesté jusqu'à maintenant les employeurs canadiens explique peut-être en partie la lenteur des changements, malgré le fait que les lacunes observées au Canada dans ce domaine sont bien connues depuis de nombreuses années.

Résumé

Comme le donne à penser la première partie de la présente section, et les exemples de l'Allemagne et du Japon le montrent clairement, les caractéristiques positives du système d'éducation, du marché du travail et de l'économie se renforcent mutuellement. Celles-ci témoignent du degré élevé de cohérence qu'exigent les multiples interactions au sein des systèmes socio-économiques nationaux. À titre de comparaison, il arrive souvent que le chaînon manquant du Canada l'empêche de bénéficier du cercle vertueux de la transformation de ressources abondantes en réussite à l'échelle mondiale.

En fait, le Canada (et les États-Unis) d'une part, l'Allemagne et le Japon d'autre part, peuvent être considérés comme l'illustration de deux modèles fort différents de passage de l'école au marché du travail, contraste que fait ressortir l'encadré à la page 52. Les deux voisins nord-américains adhèrent aux principes d'un « modèle du marché », tandis que le Japon et l'Allemagne s'inspirent d'un « modèle institutionnel ».

La concurrence individuelle sur les marchés libres, où l'accent est mis sur l'entière liberté de décision de l'individu et sur le contrôle local, est le fondement du modèle du marché. Un inconvénient de cette insistance excessive sur l'individualisme est que certaines personnes peuvent ne pas avoir les ressources ou l'influence nécessaires pour rivaliser sur un pied d'égalité dans le système d'éducation et sur le marché du travail. Cette faiblesse peut être tempérée par la très grande accessibilité du système, qui donne à tous accès à de multiples possibilités. Toutefois, l'individu est laissé à lui-même pour affronter le monde qui l'entoure. C'est particulièrement vrai dans le cas des élèves et de leurs parents qui font face à des décisions cruciales en matière d'orientation lorsqu'il s'agit de choisir les cours à suivre, de se chercher un premier emploi et de décider d'une profession. Chacun procède par tâtonnements. Et bien que le Canada ait un système de sécurité sociale complet, financé par les contribuables et géré par l'État, qui tente de surmonter des problèmes comme le chômage et la pauvreté, l'existence même de ce système risque peut-être de conduire les jeunes à l'apathie.

Par contre, même s'il ne s'oppose pas aux règles générales du marché ou à la liberté de choix individuelle, le « modèle institutionnel » se caractérise par des interactions structurées entre institutions, qu'il s'agisse des entreprises, des établissements scolaires, des syndicats ou des pouvoirs publics. Les individus demeurent libres de prendre des décisions, mais ils trouvent dans ce réseau un appui total et reçoivent des indications claires quant aux possibilités et aux moyens de réaliser leurs objectifs professionnels. Au lieu d'être livrés à eux-mêmes, ils acquièrent un vif sentiment d'appartenance – à leur collectivité, à leur entreprise, à leur pays – et le sens des responsabilités qui en est indissociable.

Les moyens d'accéder à une élévation continue du niveau de vie sont un facteur essentiel à prendre en considération dans notre évaluation de la performance du système canadien d'éducation. Bien qu'il n'existe aucun modèle à valeur universelle, l'exemple des pays dont la réussite est la plus grande en ce domaine peut nous livrer certaines « recettes de succès » qui méritent toute notre attention dans la mesure où leur portée est générale et où elle transcende les caractéristiques culturelles nationales. Nous pouvons résumer certains de ces enseignements :

– Dans le monde actuel, les jeunes se voient offrir d'innombrables possibilités que le système d'éducation doit les

Modèles de passage de l'école au marché du travail

	Modèle du marché	Modèle institutionnel	
Prémisses	théorie du capital humain; compétition individuelle sur des marchés libres ↦ meilleure adéquation travailleur-emploi	théorie du signal et des réseaux d'information; relations entre institutions ↦ importance de l'information et de la confiance entre les partenaires	
Pays représentatifs	Canada, États-Unis	Allemagne	Japon
Type de contrôle administratif	décentralisé	décentralisé	centralisé
Participation formelle des établissements d'enseignement au processus de transition	inexistante	croissante, mais encore limitée	forte à tous les niveaux de sortie du système ↦ présélection à l'embauche par les enseignants
Participation formelle des employeurs au processus de transition	inexistante	forte, mais importance du service public de l'emploi comme intermédiaire	forte et directe ↦ relations entre entreprises et écoles
Signaux envoyés aux élèves par les employeurs	flous, pas de critères clairement énoncés ou de valeurs générales; peu de considération pour les diplômes de l'école secondaire	clairs ↦ liens directs entre résultats scolaires et « qualité » des places d'apprentissage	précis et standardisés ↦ grande importance accordée aux notes scolaires
Signaux perçus par les jeunes	confus, voire inexistants ↦ absence d'incitation/motivation au travail scolaire; faible relation entre les notes et la qualité des emplois	clairs ↦ forte incitation au travail; prise en compte des notes dans l'orientation en filières	clairs, transmis directement par les enseignants
Canaux principaux d'entrée dans le premier emploi[1]	amis : 27,7 % (aux États-Unis) famille : 15,7 %	(non disponible)	école : 49,2 % famille : 11,6 %
Politique de recrutement des entreprises	selon besoins immédiats	selon besoins, mais compte tenu du rôle social de l'embauche de jeunes	régulier et annuel
Pratiques en matière de licenciements	rapides, d'après l'ancienneté; jeunes d'abord	contraintes de la loi et des conventions collectives; rôle important des conseils de travail	en dernier ressort seulement; priorité à la pré-retraite
Taux de chômage des jeunes (des adultes) (1990)	États-Unis : 10,7 % (5,4 %) Canada : 12,8 % (8,1 %)	Allemagne : 8,1 % (7,1 %) (1987)	Japon : 4,3 % (2,1 %)

1 D'après des données tirées de Nakajima.

préparer à saisir. Au Canada, il arrive trop souvent que les jeunes ne reçoivent pas de signaux clairs leur permettant de faire des choix de carrière avisés. Ainsi, beaucoup d'entre eux se perdent dans les méandres du marché du travail.

– Les employeurs n'étant pas associés d'assez près à la conception et à la dispensation de l'enseignement aux premiers stades du développement des aptitudes professionnelles, il en résulte une inadéquation entre les compétences et leurs besoins. En outre, il est essentiel que les employeurs prennent un engagement ferme en faveur de la formation continue – qui fait largement défaut dans notre pays à l'heure actuelle – pour accroître la motivation et l'adaptabilité des travailleurs.

– Étant donné que plusieurs aspects du système canadien d'éducation, en particulier les mécanismes assurant le passage de l'école au monde du travail, ne sont pas assez cohérents, les pouvoirs publics – de concert avec les autres intervenants – doivent trouver des moyens concrets de créer des liens plus étroits entre l'éducation et le monde du travail au Canada.

Bref, il est nécessaire de parvenir à un consensus national sur l'importance de l'éducation et de la formation et de susciter la participation et l'engagement du plus grand nombre dans la quête de l'excellence.

Conclusion

Beaucoup de Canadiens ne sont pas bien servis par leur système d'éducation. Par exemple, les programmes du secondaire visent surtout à répondre aux besoins des élèves qui feront des études collégiales ou universitaires, soit 30 % des élèves. La plupart de ceux-ci obtiendront un diplôme et trouveront un emploi intéressant et bien rémunéré. Mais quelles sont les perspectives qui s'offrent aux 70 % restants des jeunes Canadiens ?

Nos recherches révèlent que les programmes pratiques d'enseignement technique et professionnel visant à préparer les jeunes au marché du travail font cruellement défaut. Les exceptions sont rares. Il n'est donc guère étonnant que le tiers environ des jeunes du secondaire abandonnent leurs études et passent ensuite successivement par des périodes aléatoires d'emploi précaire et de chômage. Vu notre incapacité de leur inculquer les habiletés de base, près du quart des jeunes Canadiens sont des illettrés fonctionnels en lecture, écriture ou calcul. *Si les tendances actuelles se maintiennent, nos écoles déverseront un million de nouveaux illettrés fonctionnels sur le marché du travail d'ici l'an 2000.* Et lorsqu'ils trouvent un emploi, il est rare que leur employeur leur donne une formation en cours d'emploi de toute première qualité.

Nos recherches mettent en lumière deux autres points faibles du système d'éducation. En premier lieu, les élèves canadiens obtiennent des résultats médiocres aux tests internationaux de mathématiques et de sciences, disciplines essentielles dans les années 90. Cette performance peu reluisante, d'une part, et la pauvreté qualitative et quantitative des programmes d'enseignement professionnel au niveau secondaire, d'autre part, représentent pour le Canada un double handicap. En second lieu, les écarts considérables entre les provinces au chapitre du rendement scolaire donnent à penser qu'il existe, au Canada, d'importantes inégalités quant aux possibilités de formation.

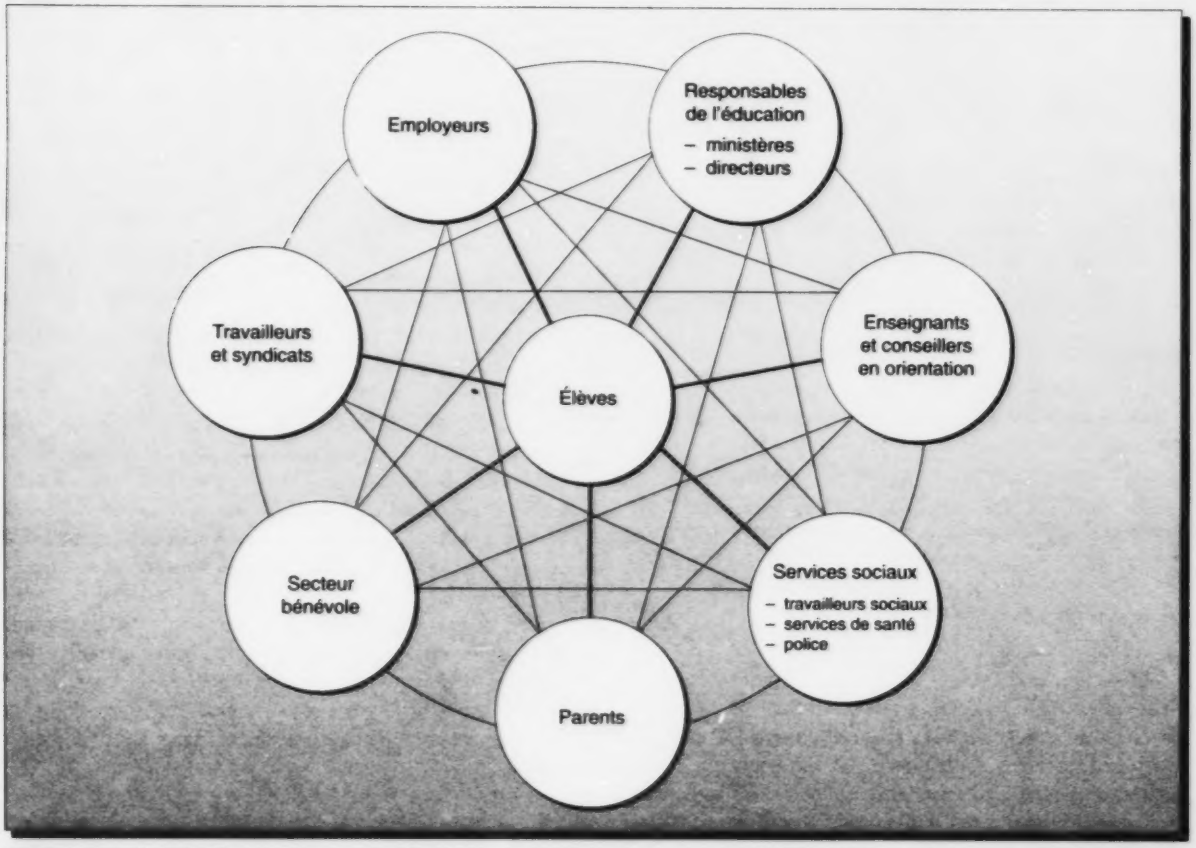
Le Conseil est d'avis que les Canadiens doivent, collectivement *et* individuellement, accorder maintenant la priorité à l'amélioration de la performance générale de leur système d'éducation. Nous proposons ici des moyens d'y parvenir. Nous fixons des objectifs pour le système, nous définissons des indicateurs qui permettraient d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs et nous recommandons quatre grandes orientations pour améliorer systématiquement l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire ainsi que la formation en milieu de travail. L'atteinte de ces objectifs, comme d'ailleurs le succès de tout autre projet d'amélioration, dépend de la cohérence du système d'éducation et de formation.

Selon la définition que nous en avons donnée au début du présent rapport de synthèse, par cohérence, nous entendons un système coordonné de communication, ce qui suppose des signaux clairs, des incitations efficaces et des réactions appropriées. En pratique, cela signifie, par exemple, que les élèves (et leurs parents) reçoivent un ensemble cohérent de signaux faciles à déchiffrer. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il est difficile de connaître les attentes des employeurs, et les renseignements à ce sujet sont souvent déroutants. Les jeunes sont plus ou moins laissés à eux-mêmes au moment de leur entrée sur le marché du travail. La réussite scolaire n'est pas toujours récompensée et les crédits d'études sont souvent non transférables; certains des cours les plus utiles sont sous-financés, et les enseignants qui en ont la charge ne sont pas toujours tenus en haute estime.

Pour changer cette situation, il nous faut tout d'abord établir un large consensus parmi les Canadiens quant au rôle et à la valeur de l'éducation. Ensuite, les différents intervenants doivent s'engager à améliorer la cohérence du système. Les employeurs de tous les secteurs doivent énoncer clairement leurs besoins et leurs attentes; les conseils scolaires, les conseillers en orientation et les enseignants doivent trouver avantageux de comprendre les besoins des employeurs et d'y répondre; les nombreux programmes et niveaux du système d'éducation doivent s'harmoniser de façon à offrir aux élèves des filières prévisibles. Une telle transformation suppose qu'un large éventail de groupes conjuguent leurs efforts pour diffuser l'information, élaborer et mettre en œuvre les programmes et adapter les incitations. La figure 14 montre la complexité des interactions entre les élèves et les autres intervenants. Dans un système cohérent, ces interactions se complètent les unes les autres, tandis que dans un système incohérent, elles désorientent et démotivent les élèves et débouchent trop souvent, pour de nombreux jeunes Canadiens, sur une formation et une recherche d'emploi par essais et erreurs qui s'avèrent coûteuses.

Figure 14

Cohérence : intervenants et liens



Comment modifier cet état de fait ? De toute évidence, la cohérence exclut, de par sa nature même, le recours à un « grand régime » étatique, car le système d'éducation, dont le budget s'établit à 40 milliards de dollars, est trop vaste, et les besoins des Canadiens trop divers. Aussi, ni la création au palier fédéral d'un ministère centralisé de l'éducation, ni le renforcement des pouvoirs des ministères provinciaux ne régleraient le problème, pas plus que la convocation d'une grande conférence nationale en vue de définir les buts et les objectifs de l'éducation. Les Canadiens doivent plutôt établir des mécanismes permettant à tous les intervenants – ministères de l'Éducation, enseignants, employeurs de tous les secteurs, parents et élèves, syndicats et organismes sociaux et bénévoles – de poursuivre sans relâche la recherche de la cohérence.

Des mécanismes de ce genre ont longtemps fait défaut au Canada, mais on constate heureusement des signes de changement. Ainsi, le Conseil des ministres de l'Éducation est sur le point d'en arriver à un consensus sur les objectifs et les indicateurs du système d'éducation ainsi que sur les tests scolaires. La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, qui évaluera divers aspects du système d'éducation et ses liens avec le marché du travail, réunit un vaste éventail de représentants du patronat, du monde syndical, du milieu de l'éducation et d'organismes sociaux. Et le gouvernement fédéral, dans le cadre de la composante « Savoir et apprentissage » de son Initiative Prospérité, cherche à faire prendre conscience de l'importance nationale de l'éducation et de la formation et à rejoindre l'éventail le plus large possible de Canadiens. Les initiatives provinciales – le *Training and Adjustment Board* de l'Ontario et l'éventuelle Société québécoise pour le développement de la main-d'œuvre, par exemple – témoignent aussi du fait que nous reconnaissons de plus en plus l'importance d'améliorer par la concertation nos possibilités en matière de formation. La convergence de ces initiatives constituerait un pas important vers la cohérence. En fait, à

nos yeux, la mise en place d'un système d'éducation et de formation cohérent équivaudrait dans une large mesure à une forme de pacte social.

Dans les pages qui suivent, nous définissons certains objectifs ainsi que quatre grandes orientations pour l'avenir qui, à notre sens, amélioreraient la performance du système d'éducation, en augmenteraient la cohérence et nous rapprocheraient de ces objectifs.

Objectifs

Les objectifs (voir l'encadré) visent à servir de cadre général pour l'élaboration des politiques. Dans certains cas, par exemple en ce qui concerne l'acquisition des capacités de lecture, d'écriture et de calcul ou l'abandon scolaire, nous proposons des objectifs quantitatifs. Dans d'autres cas, nous avons dû nous en tenir à des objectifs généraux. La liste n'est pas exhaustive, mais nous espérons que les provinces, les conseils scolaires et les écoles s'en serviront comme point de repère. Dans certains cas, des objectifs plus exigeants – ou simplement différents – conviendraient, selon les circonstances et les ambitions locales.

Nous avons défini ces objectifs de telle sorte qu'ils soient ambitieux mais réalisables, et nous nous sommes efforcés de maintenir l'équilibre entre ces deux caractéristiques. Notre recherche nous a permis de déterminer où se situe actuellement le Canada par rapport à un certain nombre

Les objectifs proposés par le Conseil

	Objectifs	Situation actuelle
1	D'ici l'an 2000, tous les Canadiens âgés de 16 ans (à l'exception des déficients mentaux) devraient être capables de lire, d'écrire et de compter.	En 1989, 28,5 % des 16-24 ans n'atteignaient pas le niveau 4 de lecture, et 44,5 % n'atteignaient pas le niveau 3 de calcul.
2	Accroître de 3 % par an la proportion de diplômés parmi les élèves qui quittent l'école secondaire.	Selon les estimations actuelles, le taux d'abandon scolaire apparent au secondaire s'établit à 30 %.
3	Augmenter le nombre d'inscriptions en mathématiques, en sciences et en génie au niveau universitaire, et dans les matières techniques au niveau collégial. Au secondaire, porter à 30 % d'ici l'an 2000 et à 40 % d'ici l'an 2010 le taux de persévérance en mathématiques et en sciences avancées à la fin du secondaire. Encourager les jeunes filles et les jeunes femmes à étudier ces matières.	Le nombre d'inscriptions aux études collégiales à plein temps en génie et en sciences appliquées diminue constamment depuis 1983. En général, moins du quart des élèves du cycle secondaire supérieur s'inscrivent à des cours avancés de mathématiques et de sciences.
4	Accroître le rendement scolaire, notamment dans les provinces où il est le plus faible, et améliorer les résultats des élèves canadiens aux tests internationaux.	Il existe d'importants écarts entre les provinces dans les capacités de lecture, d'écriture et de calcul et dans les résultats des élèves en mathématiques et en sciences. Les résultats des élèves canadiens aux tests internationaux de mathématiques et de sciences sont médiocres.
5	Rehausser l'image et le contenu des cours de formation professionnelle au secondaire et encourager le partenariat et les programmes d'alternance travail-études.	À peu près 10 % seulement des élèves du secondaire au Canada suivent un programme de formation professionnelle.
6	Refondre le système d'apprentissage pour en accroître la pertinence et l'adaptabilité.	Le système s'articule autour des métiers traditionnels et de quelques emplois tertiaires exigeant peu de qualifications.
7	Améliorer qualitativement et quantitativement la formation en entreprise.	Par employé, les dépenses des entreprises privées du Canada au titre de la formation régulière en 1987 équivalaient à moins de la moitié de celles des entreprises américaines.
8	Améliorer la transférabilité du système d'éducation de manière à simplifier le passage d'un établissement à un autre.	La reconnaissance et l'agrément des cours suivis ailleurs et de l'expérience connexe se font au cas par cas.
9	Accroître l'accessibilité de telle sorte que les taux de persévérance scolaire et d'inscription des handicapés, des femmes et des autochtones correspondent à la moyenne de l'ensemble de la population.	Chez les autochtones, le taux de persévérance scolaire jusqu'à la 12e année n'est que de 45 % environ. Les femmes sont sous-représentées dans les domaines techniques, et les handicapés, dans les programmes postsecondaires.

d'indicateurs de la performance du système d'éducation. Nous avons ensuite passé en revue les objectifs établis par diverses administrations – certains très semblables, sinon identiques, aux objectifs fixés récemment dans certaines provinces – et nous avons consulté un grand nombre de spécialistes et de représentants de la collectivité.

Nous ne prétendons pas que cet ensemble d'objectifs doive être immuable; ils devraient se transformer au fil du temps, à mesure que leur réalisation marquera des progrès. Par ailleurs, toutes les administrations n'accorderont pas la même importance à tous les objectifs. Les différentes provinces, et même les différentes régions à l'intérieur d'une province, font face à des défis différents et peuvent préférer concentrer leurs efforts sur un problème plutôt que sur un autre; par exemple, les niveaux d'abandon scolaire peuvent être très élevés dans une région, tandis que dans une autre, où ils sont relativement bas, les résultats scolaires peuvent laisser à désirer.

Nous sommes fermement convaincus, cependant, que les objectifs que nous avons définis donnent une image exacte et impartiale des grands défis que le Canada devra affronter, en matière d'éducation, au cours des années 90. Nous recommandons donc vivement à tous les intervenants – des écoles, des parents et des élèves aux employeurs, aux syndicats et à la collectivité dans son ensemble, en passant par les conseils scolaires et les ministères provinciaux de l'Éducation – d'examiner leur propre comportement afin d'en prendre la mesure et de déterminer où doivent se concentrer leurs efforts pour améliorer la performance du système d'éducation.

Les indicateurs

Les indicateurs nous permettent de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. Il nous faudrait disposer d'une large gamme d'indicateurs pour effectuer une évaluation générale du système d'éducation et de formation. Les critères invoqués pour juger des résultats obtenus dépendent des buts de ceux qui évaluent le système : parents, élèves, enseignants, gestionnaires, autorités publiques, contribuables et employeurs. Les différents groupes ont des attentes à l'égard du système qui ne coïncident pas toujours nécessairement. En outre, de nombreux produits importants de l'éducation – par exemple, la tolérance, la civilité, l'esprit d'équité, l'indépendance, la vivacité d'esprit et la curiosité intellectuelle – sont intangibles. Nous avons tendance à nous en tenir à ce qui est mesurable.

On pourrait envisager d'employer un certain nombre d'indicateurs utiles pour mesurer les progrès accomplis. Idéalement, il faudrait à cette fin disposer périodiquement (tous les cinq ans, par exemple) d'un « recueil » ou d'une « fiche » de données pertinentes facile à interpréter. Nous proposons dans l'encadré une liste d'indicateurs.

Un tel ensemble d'objectifs et d'indicateurs aiderait, à notre avis, les écoles, les administrateurs, les enseignants, les parents, les employeurs, les élèves et les décideurs à évaluer la performance du système et, aspect le plus important, leur propre rendement au sein de celui-ci. Il pourrait contribuer dans une large mesure à sensibiliser

Les indicateurs proposés par le Conseil

Rendement

- Les résultats des tests de capacité en lecture, en écriture et en calcul devraient être publiés tous les cinq ans.
- Il faudrait publier périodiquement les taux d'abandon scolaire et les rajuster pour tenir compte de ceux qui reprennent leurs études.
- Il faudrait évaluer périodiquement les progrès des élèves dans l'acquisition des habiletés de base afin de détecter rapidement les lacunes.
- Des résultats de tests internationaux, interprovinciaux et intraprovinciaux et intertemporels permettraient d'effectuer d'importantes comparaisons.

Préparation au marché du travail

- Les inscriptions aux cours d'enseignement professionnel au secondaire indiqueraient les progrès accomplis quant à la pertinence des programmes offerts.
- La profession exercée par les diplômés selon leur domaine d'études et leur taux de placement indiqueraient dans quelle mesure leur préparation répond aux besoins du marché du travail.
- Des données sur le type et la quantité de formation donnée en entreprise aideraient à évaluer l'engagement de l'industrie en matière de formation professionnelle.
- Le bassin de travailleurs hautement qualifiés indiquerait la mesure dans laquelle nous répondons aux besoins en compétences de l'économie de l'information.

Accessibilité

- Le nombre d'inscriptions des femmes et de diplômes obtenus par elles dans diverses disciplines indiqueraient les progrès qu'elles réalisent dans les domaines non traditionnels.
- Les taux de persévérance scolaire des enfants autochtones au niveau secondaire et les taux de participation des personnes handicapées aideraient à suivre les progrès accomplis par d'importants groupes minoritaires.
- Des renseignements sur la situation socio-économique des élèves permettraient d'évaluer la mesure dans laquelle le système répond aux besoins de différents groupes.

davantage le public et, de ce fait, à susciter des attentes raisonnables. La conjugaison d'une sensibilisation accrue, d'objectifs stimulants et de mesures du rendement devrait favoriser un élément crucial du système, à savoir la motivation.

Orientation pour l'avenir

Quatre orientations pour l'avenir déboucheront, à notre avis, sur un système d'éducation et de formation qui soit :

intégré – c'est-à-dire qui répond aux besoins de tous les élèves;

ouvert – c'est-à-dire qui encourage l'innovation, la différenciation et une plus grande participation des parents;

souple – c'est-à-dire qui s'adapte aux changements sociaux et aux besoins des individus;

pertinent – c'est-à-dire qui tient compte des exigences en matière de compétences à l'ère de l'information.

Vers un système intégré

Le Canada doit se donner un système dans lequel l'intégration de l'école, du monde du travail et de la formation sera plus étroite. Afin d'assurer le succès d'une telle approche, il faut absolument pouvoir compter sur l'engagement sans réserve et la participation active des employeurs de tous les secteurs : public et privé, producteur de biens et producteur de services. Les employeurs doivent cerner continuellement et exprimer clairement leurs besoins, faire connaître leurs attentes aux élèves, aux parents et aux éducateurs et s'engager à collaborer activement avec les éducateurs et l'ensemble de la collectivité à la conception et à l'exécution des programmes.

Certaines approches semblent prometteuses à cet égard. C'est le cas, par exemple, du partenariat entre les employeurs et les écoles (notamment les programmes d'alternance travail-études) et de l'intégration d'un système revitalisé et élargi d'apprentissage dans le cadre des programmes d'études secondaires.

La promotion du partenariat — Le partenariat entre les employeurs et les écoles peut revêtir de multiples formes. Il peut s'agir d'un échange non structuré de renseignements et de visites d'élèves en milieu de travail, ou encore de projets beaucoup plus élaborés où il y a mise au point conjointe de programmes d'études et de programmes ouvrant droit à des crédits qui reposent sur le principe de l'alternance entre la formation scolaire et la formation en milieu de travail. Il convient, à cet égard, de formuler deux observations. En premier lieu, de tels arrangements dépendent souvent du dynamisme et de l'initiative de quelques personnes qui manifestent un grand esprit d'ouverture; et ils risquent donc d'être abandonnés lorsque ceux qui les ont lancés changent d'activité. Il importe donc que les conseils scolaires en viennent à intégrer ces arrangements dans leurs politiques; il importe également de pouvoir compter sur la participation active des diverses branches d'activité, des associations d'employeurs et des syndicats afin de favoriser la continuité de telles initiatives. (À cet égard, les efforts déployés par la Chambre de commerce du Canada constituent un exemple à suivre.) L'engagement des employeurs et des responsables de l'éducation dans des projets de partenariat doit être institutionnalisé en tant que composante essentielle d'un système où les agents économiques et le système d'éducation fonctionnent ensemble dans un cadre cohérent. Le partenariat est un ingrédient essentiel de la cohérence et s'inscrit bien dans l'économie de marché du Canada.

En second lieu, il ne faut pas se contenter d'une définition étroite du partenariat, auquel ne seraient appelés à participer que les employeurs (qu'il s'agisse d'entreprises privées ou d'organismes à but non lucratif comme les hôpitaux), les syndicats et les écoles. Il faut l'élargir à l'ensemble des intervenants, y compris les parents, les organismes de services sociaux et les organismes bénévoles. Cette approche favoriserait la sensibilisation et le soutien au partenariat, permettrait de garantir la pérennité du système et de réduire le sentiment d'être à l'écart du monde du travail qu'éprouvent bon nombre d'enseignants et d'élèves.

Même si le partenariat peut prendre diverses formes (voir l'encadré à la page 58), deux d'entre elles – les programmes d'alternance travail-études et les programmes de formation en apprentissage – revêtent une importance particulière.

L'élargissement des programmes d'alternance travail-études — Bien qu'il y ait peu d'évaluations en bonne et due forme des programmes d'alternance travail-études, les données recueillies à ce jour donnent fortement à penser que toutes les parties intéressées en retirent des avantages. Les effets bénéfiques sur le plan de la réduction de l'absentéisme et des taux d'abandon scolaire peuvent être particulièrement importants. Des programmes d'alternance travail-études ont été mis sur pied au niveau secondaire en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta; le pourcentage des

Les visages multiples du partenariat

- Journées « perspectives d'emploi » : les employeurs locaux accueillent des élèves
- Récompenses soulignant l'excellence
- Camps d'été « initiation aux sciences »
- Stages d'enseignants en milieu de travail
- Programmes de parrainage d'école
- Stages d'élèves des programmes d'alternance travail-études ou d'apprentissage
- Détachement de personnel des entreprises dans les écoles pour enseigner des matières spécialisées
- Participation des employeurs et des personnes exerçant des métiers spécialisés à la planification des programmes d'études et à la conception des cours
- Conférences et démonstrations en milieu scolaire par des employeurs
- Coopération dans la reconnaissance professionnelle des diplômés
- Prêt ou don de matériel et d'installations

élèves qui y participent est cependant très faible (moins de 10 %). En outre, à quelques exceptions près, ces programmes ne s'appliquent pas aux métiers spécialisés. Compte tenu de leurs retombées positives, il faut promouvoir les programmes d'alternance travail-études, en mettant l'accent sur l'accroissement du nombre d'élèves qui y participent et sur l'élargissement du choix de programmes. Dans cette perspective, les responsables provinciaux de l'éducation devraient établir des objectifs pour les programmes d'alternance travail-études, inciter les conseils scolaires à se renseigner sur les meilleures pratiques en cours au Canada et à collaborer avec les employeurs et les syndicats à l'instauration de tels programmes au niveau secondaire. Dans le cadre de ces efforts, il faudrait chercher davantage à mettre les élèves en contact avec des métiers spécialisés.

Rapprocher les études scolaires et la formation en apprentissage — Il est essentiel d'intégrer davantage les programmes d'études secondaires et la formation en apprentissage pour accroître la cohérence. Le resserrement des liens entre l'éducation et la formation au niveau secondaire répondrait à deux préoccupations : la place excessive tenue par l'enseignement général à l'école secondaire et la piètre image que projette la formation en apprentissage.

On s'entend de plus en plus pour reconnaître que l'une des lacunes fondamentales du système d'éducation au Canada tient à l'accent excessif mis sur l'enseignement général dans le programme type d'études secondaires. Bien qu'une telle orientation convienne aux 30 % d'élèves qui poursuivront des études postsecondaires – encore que, comme nous l'avons déjà souligné, il soit à craindre que même ces élèves ne reçoivent pas un enseignement d'aussi bonne qualité qu'ils le devraient – elle ne répond pas aux besoins des autres élèves, soit 70 % de l'ensemble. Cette situation se répercute de deux façons sur ces derniers. Un nombre très élevé d'entre eux abandonnent l'école, soit par manque d'intérêt ou d'aptitudes, soit à cause de l'attrait qu'exerce sur eux le marché du travail. Quant aux autres, qui terminent l'école secondaire, mais ne poursuivent pas d'études postsecondaires, ils constatent que leurs compétences professionnelles sont limitées. Ils connaissent fort mal le marché du travail et sont mal armés pour s'y tailler une place.

Nous croyons aussi qu'il faut intégrer davantage les programmes de formation en apprentissage aux études secondaires au Canada, parce que nous nous préoccupons du système d'apprentissage même. Dans l'esprit de bien des Canadiens, l'apprentissage projette une image peu reluisante. Cela tient à la fois aux lacunes du système et au fait que la plupart des Canadiens connaissent mal les types de formation qu'il offre. Comme nous l'avons souligné plus haut, les apprentis sont beaucoup plus âgés au Canada que ceux d'autres pays. Trop souvent, au Canada, ce n'est que lorsque les gens constatent le peu de compétences qu'ils ont à proposer aux employeurs éventuels qu'ils se tournent vers le système d'apprentissage. Cette situation nous semble tenir en partie au fait que, autant chez les élèves que parmi ceux qui entrent sur le marché du travail, nombreux sont ceux qui ignorent tout simplement ce que sont les métiers spécialisés et les programmes de formation en apprentissage. En donnant plus tôt aux élèves une idée des programmes de formation professionnelle et en leur permettant d'acquérir une expérience de travail pertinente, on contribuerait dans une large mesure à résoudre ces problèmes.

À ce jour, les retombées des programmes de formation en apprentissage au niveau secondaire ont été très positives. Parmi ceux-ci, le Programme d'apprentissage combiné aux cours dans les écoles secondaires (ACCES) de l'Ontario, actuellement offert par 25 conseils scolaires, mérite d'être examiné. Les élèves inscrits à ACCES accumulent simultanément des crédits en vue de leur qualification professionnelle et de l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. Nous constatons que près de la moitié des élèves du secondaire travaillent à temps partiel; cette proportion est plus forte dans les années supérieures. Le partenariat offre la possibilité d'adapter, de façon systématique, l'acquisition d'une expérience en milieu de travail au programme d'enseignement professionnel.

Au début du présent document, nous nous sommes demandés si, étant donné les réalités de la concurrence mondiale, le Canada pouvait continuer à conserver un système d'éducation sensiblement différent de celui de la plupart des modèles de cohérence qui ont remporté du succès. Nous n'avons pas encore rassemblé assez de données pour en arriver à des évaluations concluantes, mais l'alternance d'expérience professionnelle et d'éducation, semblable à l'apprentissage, qui caractérise les programmes travail-études pourrait constituer un pas encourageant vers la réalisation d'une variante canadienne du système dual – allant de pair avec l'orientation générale de notre marché. Cette possibilité ne doit pas être négligée. Et il importe au plus haut point d'établir des liens clairs et directs avec le système établi d'apprentissage des adultes.

L'élargissement de la gamme de programmes d'apprentissage — Pour intégrer davantage les programmes d'études au niveau secondaire et la formation en apprentissage, la première étape doit consister à élargir la gamme des programmes de formation en apprentissage au Canada. Au Canada, l'apprentissage se concentre sur quelques métiers, principalement dans le secteur industriel. Compte tenu de l'évolution de l'économie canadienne, cette orientation est trop étroite. De plus, les provinces ont eu jusqu'ici tendance à élaborer leurs programmes et leurs normes d'apprentissage indépendamment les unes des autres, ce qui a suscité de l'incertitude quant à la comparabilité et à la transférabilité des reconnaissances professionnelles. Nos travaux de recherche révèlent que peu d'associations de métiers décernent des certificats de Sceau rouge à la majorité de leurs apprentis. L'adoption de normes communes pour un métier spécialisé indique aux employeurs potentiels que le titulaire du certificat possède des aptitudes généralement reconnues et, fait plus important, qu'il connaît les normes de sécurité professionnelle pertinentes. Nous ne proposons pas la mise sur pied d'un système imposant des normes aux provinces; cependant, nous estimons que les provinces pourraient coopérer bien davantage à la définition de normes pour la formation en apprentissage menant à l'obtention d'un certificat. On faciliterait ainsi la mobilité des travailleurs dans une même province et entre les provinces, mobilité qui, à son tour, contribuerait à façonner un marché du travail pouvant mieux s'adapter à la mondialisation des échanges, aux progrès technologiques et à l'évolution de la structure sectorielle de l'emploi.

Nous avons besoin d'un plan directeur en vue d'élargir le système d'apprentissage tant en ce qui concerne l'éventail des professions visées (y compris les nouveaux genres d'emplois dans le secteur des services) que les normes professionnelles reconnues dans les différentes provinces. Pour ce faire, la coopération de plusieurs groupes sera nécessaire. À l'heure actuelle, c'est le Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage, composé de représentants de chacune des dix provinces, qui approuve les normes de reconnaissance professionnelle. Cependant, l'élargissement de l'éventail des professions régies par des normes de reconnaissance professionnelle exigera une participation plus grande de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, de ses homologues provinciaux, de l'éventuelle Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, des associations professionnelles et des syndicats.

L'établissement de liens plus étroits avec un système d'apprentissage moderne, élargi et harmonisé, est essentiel pour rendre cohérent le passage du milieu scolaire au milieu du travail et permettre aux élèves de saisir la nature des qualifications en demande sur le marché du travail et de prendre des décisions concernant le choix d'une profession et la poursuite d'études postsecondaires. Un plan directeur destiné à moderniser la formation en apprentissage au Canada devra donc prévoir l'établissement de liens avec les programmes d'études secondaires. Les élèves devraient obtenir des crédits pour toute formation en apprentissage suivie pendant qu'ils sont à l'école secondaire, et les programmes scolaires devraient être liés à l'étape suivante de la formation de leurs diplômés.

Redorer le blason des programmes d'enseignement technique et professionnel au niveau secondaire — À bien des égards, la piètre image des programmes d'enseignement professionnel au niveau secondaire résulte d'un cercle vicieux. Les élèves jugés « les meilleurs et les plus brillants » sont préparés à poursuivre des études postsecondaires, alors que ceux dont les résultats scolaires sont plus faibles, ou qui sont découragés, sont orientés vers les programmes d'enseignement professionnel (pour peu qu'il en existe). Dans le cadre d'un système où l'on privilégie la formation générale et où la plupart des enseignants sont des diplômés universitaires, les professeurs d'enseignement professionnel, en majorité issus de programmes de formation en apprentissage, souffrent d'une dévalorisation, quelle que soit la qualité de leur enseignement. Les installations et l'équipement consacrés à ces programmes sont souvent insuffisants ou dépassés – ce qui témoigne encore une fois de la moindre priorité consentie aux programmes d'enseignement professionnel par le système d'éducation et par la société dans son ensemble. Nous ne pouvons plus nous permettre de ne pas répondre aux besoins de 70 % des élèves du niveau secondaire. Afin d'y attirer des élèves motivés, nous devons améliorer l'image des programmes de formation technique. À cet égard, l'établissement de liens formels avec la

formation en apprentissage postsecondaire peut être d'une grande utilité. Par ailleurs, inclure dans la préparation des professeurs d'enseignement technique, lorsque cela se révèle utile, un renforcement de leurs capacités en lecture, écriture et calcul peut aider ces derniers à améliorer leur situation. Le partenariat écoles-employeurs a aussi un rôle important à jouer en démontrant aux élèves que les employeurs considèrent la formation technique comme utile, pertinente et valorisante.

L'amélioration des services d'orientation professionnelle en milieu scolaire — Les services d'orientation professionnelle constituent l'un des éléments essentiels d'un système cohérent, surtout si l'on considère l'évolution rapide et complexe de la structure des emplois au Canada et des compétences qui s'y rattachent, sans oublier que la plupart des individus devront changer plusieurs fois d'emploi au cours de leur vie active. Les élèves, les adultes faisant leur entrée sur le marché du travail ou y retournant, de même que les personnes obligées de s'orienter vers un nouvel emploi, doivent être beaucoup mieux informés des différentes possibilités offertes sur le marché du travail.

Trop souvent, les conseillers en orientation des écoles secondaires ont peu de formation, et beaucoup d'établissements n'attribuent qu'une importance minime à l'orientation professionnelle, du fait notamment qu'ils donnent la priorité à la préparation aux études postsecondaires. L'orientation professionnelle doit devenir partie intégrante de l'instruction des élèves et un service complémentaire clé de l'entrée et du retour sur le marché du travail. Tous les conseillers devraient être tenus de suivre un programme commun d'études, de satisfaire aux normes provinciales de reconnaissance professionnelle, d'avoir des contacts réguliers avec les employeurs et, dans la mesure du possible, de participer à des stages en milieu de travail. En outre, des « cours d'orientation professionnelle » devraient faire partie des cours obligatoires du programme d'études secondaires. Les élèves devraient bénéficier d'informations sur les choix de carrière possibles dès leurs premières années d'études secondaires afin de connaître les exigences professionnelles avant de choisir leurs cours des années à venir. Au deuxième cycle du secondaire, il faudrait leur donner une orientation professionnelle pour les aider à choisir un programme d'alternance travail-études, une formation en apprentissage ou une préparation à des études postsecondaires.

Les éducateurs, les employeurs et les pouvoirs publics devraient porter une attention particulière aux groupes dont le « continuum de formation » souffre traditionnellement le plus d'une interruption, à savoir les femmes, les autochtones et les personnes handicapées.

Vers un système ouvert

Des changements s'imposent afin d'améliorer la performance globale du système d'éducation. Il faut en particulier reconnaître l'existence de différences entre les écoles et parmi les enseignants, et offrir la possibilité aux élèves et aux parents de faire des choix en toute liberté. À cette fin, l'organisation locale (conseil scolaire, école, etc.) doit assumer le leadership et la responsabilité première de l'éducation. Les ministères de l'Éducation devraient ensuite appuyer l'organisation locale et fixer des objectifs stratégiques en matière d'éducation dans la province.

Le système d'éducation public est un vaste monopole très bureaucratisé, tant du côté de l'employeur que du côté des employés. Selon le Conseil, un système plus ouvert et plus souple fonctionnerait plus efficacement. Il serait mieux placé pour tirer profit de ses atouts et corriger ses lacunes. Toutefois, nous croyons possible d'ouvrir le système sans prendre des mesures radicales de privatisation. Mais il doit offrir un choix plus étendu et de plus grandes possibilités de différenciation. La mesure du rendement des écoles est un élément fondamental d'un système scolaire où s'exerce la liberté de choix. Selon nous, il serait également possible d'ouvrir la profession d'enseignant en reconnaissant de façon explicite l'existence de différences entre les professeurs et en faisant des enseignants des professionnels.

L'école et la liberté de choix — À bien des égards, la bureaucratie de l'éducation, animée par le souci de traiter équitablement tous les participants, en est arrivée à traiter tous les élèves de la même façon, sans tenir compte de leurs aptitudes, de leurs intérêts ou de leur rendement. Par conséquent, la plupart des élèves se voient offrir des cours d'enseignement général avec peu d'options de formation technique et professionnelle, et la plupart des enfants fréquentent l'école de leur quartier. Un système plus transparent, où le *choix* et la différenciation seraient plus grands, encouragerait davantage l'engagement des parents et des élèves que ne le fait le système relativement inflexible qui existe actuellement. Nous estimons que les politiques des provinces et les pratiques des conseils scolaires devraient viser à accroître les possibilités de choix de l'école pour tous les parents et leurs enfants au sein du système d'éducation public. À Vancouver et Edmonton, par exemple, les autorités scolaires ont commencé à offrir la possibilité de choisir l'école, et leur initiative a connu un franc succès. Bien entendu, le choix est plus étendu dans les grandes villes que

dans les régions rurales et les petites villes; dans le cas de ces dernières, la différenciation se bornerait le plus souvent aux programmes offerts au sein des écoles, mais il serait aussi possible d'améliorer la situation par l'enseignement à distance.

Parmi les avantages de la liberté du choix de l'école dans le système public, il y a le fait que directeurs et professeurs auraient à rendre compte davantage du rendement scolaire. Un enseignement d'excellente qualité se trouverait fortement valorisé. En outre, la liberté de choix faciliterait le transfert de responsabilités aux écoles locales et aux parents. Elle aiderait également à cerner les points faibles du système et, partant, à adopter des mesures permettant d'améliorer la performance des écoles médiocres; il pourrait s'agir, par exemple, de remplacer le directeur, de recourir à des organismes d'aide sociale afin de régler les problèmes des élèves, d'organiser des classes de rattrapage à l'intention des élèves qui accusent un retard ou de renouveler le personnel enseignant. La liberté du choix de l'école permettrait aussi d'évaluer les différences dans les méthodes pédagogiques appliquées, la « philosophie » de l'école, l'organisation scolaire et d'autres facteurs influant sur le rendement scolaire.

Si l'on pousse la réflexion plus loin, la liberté du choix de l'école favoriserait une plus grande différenciation entre les écoles et permettrait ainsi aux élèves de mieux concilier leurs intérêts et leurs aptitudes avec les programmes offerts. Certains établissements pourraient attirer des élèves qui sont particulièrement doués en mathématiques et en sciences, tandis que d'autres pourraient offrir une excellente formation dans des disciplines techniques ou artistiques, ou dans d'autres domaines importants pour l'épanouissement personnel et intellectuel. Ce qui importe, c'est que les programmes ne visant pas à préparer les élèves aux études collégiales ou universitaires pavent la voie à de réelles possibilités de formation et d'emploi. En outre, quelle que soit leur orientation, toutes les écoles doivent faire porter leur effort sur l'excellence en lecture, en écriture et en calcul.

La mesure de la performance des écoles — Parents et élèves ne peuvent faire un choix éclairé que s'ils disposent constamment de renseignements fiables sur les caractéristiques et la performance des établissements. Les autorités provinciales et les conseils scolaires devraient, par conséquent, mettre régulièrement à la disposition de la population des données comparables sur la performance de tous les établissements financés en totalité ou en partie sur leur territoire en fonction de certains indicateurs pertinents. Ces renseignements doivent être comparables d'une école et d'une période à l'autre, et ils doivent être accessibles au public. Le ministère de l'Éducation du Québec publie déjà toute une série d'indicateurs de la performance des écoles secondaires, lesquels montrent notamment la moyenne des résultats d'examen des élèves par matière et conseil scolaire.

Dans un système caractérisé par la différenciation des programmes d'enseignement entre les écoles, il faudrait établir une série d'indicateurs tels, par exemple, que le taux d'abandon scolaire, la moyenne des notes obtenues aux tests standardisés, le pourcentage d'élèves qui vont à l'université, le pourcentage d'élèves qui terminent la formation en apprentissage au niveau secondaire et le pourcentage d'élèves inscrits à des programmes de formation avancée en apprentissage. De tels renseignements, absolument essentiels dans un système fondé sur le choix de l'école, seraient également très souhaitables dans le système actuel.

L'octroi du statut de professionnels aux enseignants — Compte tenu du rôle important joué par les enseignants dans la société canadienne, nous devons veiller à ce que la qualité des nouveaux enseignants soit élevée. De nombreux facteurs influent sur le choix d'une profession, notamment le statut social et la rémunération qui s'y rattachent. Dans l'ensemble, les enseignants au Canada sont relativement bien rémunérés comparativement à ceux d'autres pays et aux membres d'autres catégories professionnelles au Canada. Toutefois, la courbe de progression de leurs revenus est relativement aplatie : les revenus sont assez élevés au départ et tendent à plafonner à mi-chemin dans la carrière. L'intérêt que présente une carrière dans l'enseignement suscite également des préoccupations. Le système d'éducation est lourdement bureaucratisé, et on ne fait guère de distinction entre les bons enseignants et les mauvais. Trop souvent, primes et incitations au rendement exceptionnel font défaut; de même, on applique rarement, sinon jamais, des sanctions pour rendement insatisfaisant.

Il est nécessaire d'octroyer le statut de professionnels aux enseignants des niveaux primaire et secondaire. La planification de carrière devrait faire partie intégrante des rapports entre les enseignants, les directeurs d'établissement, les conseils scolaires et les ministères de l'Éducation. À l'heure actuelle, la carrière des enseignants se déroule suivant des échelons plus ou moins fixes, les augmentations de salaire étant déterminées selon une formule uniforme reposant sur les années d'expérience du titulaire et son niveau d'études, y compris les qualifications supplémentaires. Il faut trouver des moyens d'inciter tous les enseignants à donner leur pleine mesure, de récompenser les enseignants de qualité supérieure de manière à les encourager à poursuivre leur carrière et de convaincre les incompétents de quitter

l'enseignement. La planification du cheminement de carrière permettrait un déploiement plus judicieux de l'effectif enseignant : les enseignants de compétence supérieure pourraient, en plus d'enseigner, faire office de modèles pour les autres et contribuer à la formation des enseignants stagiaires; les bons enseignants assureraient, comme c'est le cas maintenant, l'essentiel des cours; quant aux enseignants de moindre compétence, on les encouragerait à trouver du travail dans d'autres domaines. En assurant la transférabilité des régimes de retraite des enseignants, on inciterait les enseignants démotivés à se chercher un autre emploi.

Pour faciliter l'octroi d'un statut professionnel aux enseignants, il serait indiqué d'établir des catégories d'enseignants se distinguant par le rendement et la compétence, le niveau d'études et de formation, le salaire et les responsabilités. Nous proposons un modèle comptant trois catégories : les « enseignants-stagiaires », les « enseignants titulaires » et les « enseignants principaux ». La catégorie des enseignants stagiaires comprendrait essentiellement les enseignants débutants qui seraient soumis à une période de probation de deux ans au terme de laquelle ils recevraient, si leur stage s'avérait probant, leur titularisation. À leur charge d'enseignement, moins lourde que celle des enseignants titularisés, s'ajouteraient des périodes d'étude, d'observation et d'auto-évaluation critique; ils travailleraient sous la supervision d'un enseignant confirmé. Les enseignants titulaires seraient ceux qui auraient satisfait aux exigences de reconnaissance professionnelle et qui pourraient assumer la pleine responsabilité de l'enseignement. Enfin, les enseignants principaux seraient ceux qui, ayant justifié, de manière constante, d'un rendement supérieur et fait la preuve de leurs aptitudes, de leur motivation et de leur engagement, feraient office de mentors et de modèles auprès des autres enseignants de leur école; ils contribueraient aussi à la détermination du contenu des programmes d'études de leur établissement. Tous les enseignants n'ayant pas les mêmes aptitudes, certains passeraient plus rapidement que d'autres au niveau suivant et certains n'atteindraient jamais le niveau supérieur. Il faudrait par ailleurs mettre sur pied un système d'incitations et de primes afin de reconnaître la contribution des meilleurs enseignants et de leur donner la possibilité de progresser dans une carrière d'enseignant. Ainsi, pour obtenir de l'avancement, ils n'auraient plus, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à postuler des postes administratifs, solution qui, bien qu'elle leur permette d'entreprendre une nouvelle carrière, a pour conséquence de les faire sortir de la salle de classe, là où l'on a le plus besoin d'eux.

L'établissement de répertoires centralisés d'enseignants — L'appariement de l'offre et de la demande d'enseignants est mal structuré. Le recrutement n'aboutit pas nécessairement au meilleur choix possible, puisqu'il peut arriver qu'un enseignant disponible et possédant les compétences requises n'ait pas connaissance d'un poste vacant annoncé à un endroit donné. Les enseignants peuvent quitter la profession pendant une période plus ou moins longue pour diverses raisons, mais une fois qu'ils ne sont plus au service d'un conseil scolaire, il est fréquent qu'on perde tout contact avec eux. Par ailleurs, il importe au plus haut point que les enseignants aient une bonne formation dans leur domaine d'enseignement. Afin de faire mieux concorder l'offre et la demande d'enseignants et de disposer d'informations cohérentes sur les tendances de l'offre et de la demande d'enseignants, chaque province devrait tenir un répertoire centralisé de ses enseignants. On pourrait ainsi repérer les enseignants actifs et ceux qui n'exercent plus leur profession, et savoir quelles sont leurs qualifications. Les conseils scolaires pourraient signaler leurs besoins en enseignants aux responsables du répertoire centralisé provincial et ceux-ci pourraient jouer un rôle actif d'intermédiaire dans l'appariement de la demande et de l'offre d'enseignants.

Rationalisation et restructuration — Enfin, compte tenu des contraintes en matière de financement et de coût mentionnées plus haut, il faut non seulement améliorer la performance globale du système, mais aussi redoubler d'effort pour contrôler les coûts. Les conseils scolaires et les provinces devraient examiner avec soin la structure de leur système d'éducation en vue de la rationaliser, et de réduire les frais d'administration et le dédoublement des services.

Au Canada, le système d'éducation se compose d'une multitude de conseils scolaires établis selon des critères linguistiques, religieux et géographiques. Par ailleurs, on constate des écarts entre les conseils scolaires sur le plan de la structure des coûts, y compris pour ce qui est de la part de leur budget consacrée aux dépenses administratives. Force nous est de conclure, étant donné la taille de la bureaucratie de l'éducation, qu'il est possible de réduire dans une large mesure le gaspillage entraîné par le dédoublement des services à l'intérieur des conseils scolaires et entre ceux-ci. Dans l'ensemble du Canada, tant les administrations publiques que les entreprises font face à l'impératif du contrôle des dépenses, de la restructuration et de la rationalisation de leurs activités. La bureaucratie de l'éducation ne fait pas exception. Nous recommandons fortement aux provinces et aux conseils scolaires d'examiner attentivement leur structure organisationnelle afin de déterminer les possibilités de réduire leurs dépenses. Ces possibilités pourraient, par exemple, aller du partage des services de transport à la fusion de conseils scolaires dans certaines régions.

Vers un système souple

Outre les grandes orientations pour l'avenir, il est nécessaire de se concentrer sur des objectifs particuliers, notamment réduire les taux d'abandon scolaire et accroître les capacités de lecture, d'écriture et de calcul.

Dans notre évaluation de la qualité du système d'éducation et de formation, nous avons cerné un grand nombre de facteurs nouveaux et complexes qui posent des problèmes de taille aux éducateurs. Nos recherches sur les caractéristiques des élèves dans les grandes villes canadiennes, par exemple, ont révélé une diversité de profils ethniques, culturels et linguistiques. La réalisation du potentiel du système d'éducation et de formation exige donc des efforts particuliers de la part des enseignants, des parents et des élèves eux-mêmes.

Être prêt à apprendre — En outre, nous avons constaté que les enseignants doivent de plus en plus faire face à divers problèmes sociaux – la drogue, les grossesses, les foyers instables et la pauvreté des enfants – qui étaient autrefois du ressort d'autres institutions comme la famille et l'Église. Nous avons appris avec consternation qu'il faut établir des programmes offrant le petit déjeuner dans les écoles : il y a trop d'enfants au Canada qui viennent à l'école insuffisamment nourris pour pouvoir apprendre. Par conséquent, pour diverses raisons démographiques et socio-économiques, être prêt à apprendre peut poser un problème à tout âge. Un système cohérent doit intégrer l'éducation et la formation dans un environnement social élargi et faire en sorte que l'école, pour bien remplir son rôle, bénéficie de l'appui des autres services sociaux et communautaires.

Apprendre étant toutefois un processus cumulatif, nous ne saurions trop insister sur l'importance d'être prêt à apprendre dès le très jeune âge. Nous recommandons donc vivement aux gouvernements provinciaux de porter une attention spéciale aux programmes préscolaires de type « Headstart ».

L'adoption de mesures correctives — Nous constatons que l'« abandon scolaire » n'est pas un phénomène bien circonscrit qui se produit du jour au lendemain. Il s'agit plutôt d'un processus qui commence lorsqu'un enfant prend du retard. Les provinces, les conseils scolaires et les écoles devraient effectuer périodiquement, dès les premières années de la scolarisation, une *évaluation diagnostique* du rendement de l'enfant dans l'acquisition des habiletés de base. Par ailleurs, il faudrait prendre diverses mesures correctives pour éviter que les élèves accumulent du retard. Une approche prometteuse consiste à reconnaître explicitement que les élèves progressent à des rythmes différents; certains d'entre eux ont alors besoin de plus de temps pour acquérir une habileté donnée. Au lieu d'enseigner à ces élèves des matières plus faciles à assimiler, on pourrait leur accorder davantage de temps. Parmi les autres solutions, mentionnons le tutorat assuré par des enseignants, des adjoints d'enseignement et/ou des parents; le mentorat (qui pourrait être assuré notamment par un élève plus avancé); l'établissement de cercles d'études; et l'apprentissage à des rythmes différenciés dont nous avons parlé plus tôt. Nous estimons que ce sont ces mesures correctives qui devraient recevoir la priorité dans l'allocation de nouveaux fonds et qui devraient être épargnées par les restrictions budgétaires.

Des enquêtes récentes de Statistique Canada ont révélé qu'environ trois millions de Canadiens sont illettrés fonctionnels. Si la performance du système scolaire ne s'améliore pas et si le taux d'abandon ne diminue pas, au moins un million de nouveaux jeunes illettrés feront leur entrée sur le marché du travail au cours des années 90. *Il faut éviter à tout prix qu'une telle situation se produise*. Par conséquent, les provinces et les conseils scolaires doivent accroître le nombre de crédits exigés dans les matières obligatoires, enrichir les possibilités d'étude de ces matières et réduire le nombre de matières facultatives.

Vers un système pertinent

Les Canadiens doivent s'engager à assurer de façon continue l'acquisition de nouvelles compétences en milieu de travail, dans les établissements d'éducation et de formation et à la maison.

S'ils veulent soutenir la vive concurrence qui a cours sur les marchés mondiaux, les Canadiens devront faire preuve d'innovation et de souplesse pour exploiter les nouvelles technologies. Par conséquent, ils doivent avoir de bonnes connaissances de base et acquérir constamment de nouvelles compétences spécialisées. En outre, il est évident que les nouvelles exigences en matière de compétences rendent indispensable une bonne maîtrise des sciences et de la technologie.

L'amélioration des résultats en mathématiques et en sciences — Dans ce contexte, le système scolaire contribue dans une large mesure à donner à tous les jeunes une certaine compréhension de base des répercussions des sciences et de la technologie sur leur vie quotidienne et à les encourager à poursuivre des études postsecondaires dans ces domaines. C'est pourquoi nous considérons comme un objectif important d'accroître le taux de persévérance des élèves dans les cours avancés de mathématiques et de sciences au deuxième cycle de l'école secondaire et d'amener un plus

grand nombre d'étudiants à poursuivre des études post-secondaires dans ces domaines. Nous notons en particulier la nécessité d'encourager plus de jeunes filles à s'inscrire dans les disciplines scientifiques.

Bien entendu, la qualité des cours de sciences et de mathématiques a un effet sur l'intérêt des élèves qui les motive à s'y inscrire et à y obtenir de bons résultats. Cependant, de nombreux conseils scolaires éprouvent de la difficulté à recruter en nombre suffisant des professeurs qualifiés pour l'enseignement des sciences, des mathématiques et des matières techniques. Il arrive souvent qu'ils doivent faire appel à des enseignants qui ne possèdent pas les qualifications requises ou encore, notamment dans le cas de la technologie, que les cours ne soient tout simplement pas offerts. Il faut prendre des mesures spéciales pour remédier à cette pénurie d'enseignants, qui devrait persister. Les facultés d'éducation devraient axer tout particulièrement leurs efforts sur le recrutement d'étudiants de premier cycle en sciences et en mathématiques. En outre, elles devraient se fixer des objectifs de recrutement d'enseignants potentiels dans les disciplines où il y a pénurie, de façon à mieux équilibrer l'offre et la demande dans chaque discipline.

L'accroissement de la formation en milieu de travail — L'école et l'acquisition de bonnes compétences de base constituent les premières étapes du continuum de formation. La formation professionnelle, qui permet aux travailleurs d'acquérir les compétences qui vont de pair avec les nouvelles technologies ou d'offrir un meilleur rendement au travail, est tout aussi importante. L'acquisition du savoir doit être considérée comme un processus qui se poursuit la vie durant. La formation en milieu de travail peut revêtir diverses formes : cela peut aller de programmes internes très évolués animés par des instructeurs de l'entreprise à un apprentissage non structuré en cours d'emploi. Quelle que soit leur forme, ces programmes doivent témoigner de l'importance accordée par les entreprises, dans le cadre de leur planification stratégique, à la détermination de leurs besoins en compétences et de la conviction que le succès – pour les travailleurs, les entreprises et la société – tient en grande partie à l'acquisition ininterrompue de nouvelles compétences.

En ce qui concerne la formation en cours d'emploi, la performance du Canada n'est pas à la hauteur de celle de ses principaux partenaires commerciaux. Certains observateurs font valoir qu'une part importante de l'effort du Canada en matière de formation n'est pas prise en compte dans les enquêtes parce qu'il s'agit d'un genre de « formation sur le tas »; ils soutiennent que la comparaison serait moins défavorable au Canada si l'on en tenait compte. Il n'y a guère de raison de supposer, cependant, que d'autres pays font sensiblement moins que le Canada à cet égard. Il semble justifié de mettre davantage l'accent sur la promotion d'une *culture de la formation*. Toutefois, de toutes les raisons qui expliquent la réticence des employeurs à investir dans le perfectionnement des ressources humaines, la principale tient à ce que les économistes désignent par le terme « externalités » : la possibilité de « pirater » le fruit des investissements consacrés par une entreprise à la formation de son personnel. Cela vaut tout particulièrement pour les entreprises de taille modeste qui peuvent ainsi perdre des salariés au profit de grandes organisations capables d'offrir de plus grandes possibilités d'avancement. Le gouvernement fédéral et les provinces, de concert avec la Commission nationale de mise en valeur de la main-d'œuvre et les organismes correspondants des différentes provinces ou régions, devraient examiner les moyens de mettre en place des arrangements institutionnels visant à inciter davantage les petites entreprises à investir dans les ressources humaines et à améliorer le ciblage des crédits d'aide à la formation au profit de ces petites entreprises.

Plusieurs modèles ont été proposés pour favoriser encore davantage la formation en entreprise. L'une des solutions avancées pour régler le problème du « piratage » est le Programme d'assurance-prêt en faveur des employés en formation (PAPEF), selon lequel un prêt est attribué conjointement à l'employeur et aux salariés pour couvrir les frais de la formation. Le remboursement du prêt incombe à l'employeur, à moins que l'employé ne quitte volontairement l'entreprise. Le cas échéant, la responsabilité de rembourser le prêt revient à ce dernier, qui peut toujours chercher à en obtenir compensation auprès de son nouvel employeur. L'Australie a adopté une autre solution en 1990 : la Garantie de formation en vertu de laquelle les entreprises, sauf celles de très petite taille, ont l'obligation d'affecter à la formation un montant équivalant à au moins 1,5 % de leur masse salariale. Les entreprises qui ne satisfont pas à cette exigence minimale sont tenues de verser la différence dans un fonds gouvernemental de soutien des activités de formation. Un troisième modèle qu'il convient d'examiner attentivement est le programme de crédits d'impôts remboursables pour la formation instauré récemment par le Québec.

Les préoccupations au sujet de l'engagement apparemment tiède des employeurs canadiens à l'égard de la formation en cours d'emploi ne sont pas nouvelles. En fait, le Conseil a soulevé ce point à plusieurs reprises dans le passé, et plus récemment dans ses rapports *L'emploi au futur* (1990) et *Le recentrage technologique* (1987); il y faisait état des avantages de l'institutionnalisation d'une formation structurée, comme le congé d'éducation payé et les bons de formation. Nous recommandons de nouveau vivement aux employeurs de faire le point sur leur engagement

en matière de formation et d'établir des programmes de formation destinés à améliorer le rendement de leurs employés.

Les avantages possibles de l'enseignement à distance — Pour conclure nos observations sur l'importance de la formation permanente et du développement d'une « culture de la formation », nous attirons l'attention sur le potentiel que représente l'enseignement à distance comme outil de formation. Les secteurs public et privé ont souvent tendance à négliger ce mode de prestation dans le cadre du continuum de formation, bien que la force du Canada dans ce domaine soit reconnue à l'échelle internationale. Il serait sans doute utile d'orienter davantage l'enseignement à distance vers la création de réseaux de centres communautaires de formation assurant l'accès non seulement à toute une gamme de technologies, mais également à d'autres instruments de formation, tels les bibliothèques, les didacticiels et les services de tutorat et d'orientation professionnelle. Toutefois, l'information sur l'enseignement à distance fait cruellement défaut, et nous recommandons fortement à Statistique Canada d'incorporer périodiquement, dans ses statistiques sur l'éducation, des données sur les caractéristiques des cours, leur coût et le nombre d'inscriptions.

Conclusion

Au cours de nos travaux, nous avons souvent été frappés par les lacunes, tant au plan qualitatif que quantitatif, des données disponibles. Nous avons certes obtenu des informations grâce à l'excellente coopération des provinces, mais nous avons constaté des écarts considérables en ce qui concerne les types de données, leur niveau de détail, les possibilités d'y avoir accès et leur présentation. Nous avons pris conscience de la nécessité d'obtenir périodiquement des renseignements de meilleure qualité sur l'enseignement à distance, sur la formation et l'enseignement professionnels dispensés par le secteur privé, sur la formation en milieu de travail (en particulier, sur l'ampleur de la formation sur le tas), ainsi que sur l'enseignement professionnel au niveau secondaire. Le Conseil des ministres de l'Éducation devrait chercher à améliorer l'harmonisation et la complémentarité de la collecte et de l'analyse des données par les provinces.

Afin d'obtenir plus de données détaillées sur le continuum de formation, le Conseil des ministres de l'Éducation, de concert avec Statistique Canada et un groupe de travail composé des parties concernées, devrait examiner la possibilité d'établir une base de données longitudinales dont les informations permettraient de suivre des individus à partir (par exemple) de l'âge de cinq ans, pendant leurs études « de base » et jusqu'à dix ans après leur entrée sur le marché du travail. Une base de données semblable à celle de l'étude longitudinale menée à Malmö, en Suède (laquelle couvre maintenant une période de plus de 50 ans), permettrait d'obtenir une mine de renseignements intéressants, pertinents et importants, depuis les incidences du contexte préscolaire sur le rendement scolaire et sur le succès professionnel jusqu'à celles des méthodes et des réformes pédagogiques, y compris des informations sur les effets de l'enseignement sur le cheminement de carrière, la satisfaction professionnelle et l'épanouissement personnel.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes efforcés d'évaluer la capacité du système canadien d'éducation et de formation de relever les défis de l'avenir. Nous avons attiré l'attention sur un certain nombre de domaines où nous avons constaté des lacunes. Nous insistons à nouveau sur la nécessité que des élèves motivés, des parents bien informés, des employeurs et des syndicalistes éclairés et des enseignants dévoués prennent un engagement ferme et se concertent pour investir dans l'avenir. Il ne suffit pas pour cela de payer nos impôts et d'attendre que le système produise des résultats. Nous devons être plus exigeants, mais nous devons tous en outre apporter notre contribution active. Selon le Conseil, il n'y a pas de meilleure façon de répondre aux besoins actuels et de préparer l'avenir de nos enfants. Comme l'a dit Confucius : « Si vous pensez en fonction d'une année, semez des graines; si vous pensez en fonction d'une décennie, plantez des arbres; si vous pensez en fonction d'un siècle, éduquez le peuple. »

Bibliographie

Anderson, L. W. et T. N. Postlethwaite. « What IEA studies say about teachers and teaching » dans *International Comparisons and Educational Reforms* (q.v.).

Barro, S. M. et L. Suter. *International Comparison of Teachers' Salaries: An Exploratory Study*, National Center for Education Statistics, Washington (D.C.), U.S. Department of Education, 1988.

Centre canadien du marché du travail et de la productivité. « Rapport des groupes de travail sur la statégie de mise en valeur de la main-d'œuvre », Ottawa, 1990.

Crocker, Robert K. « Le rendement en sciences dans les écoles canadiennes – Comparaisons entre le Canada et certains pays », document de travail n° 7, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1990.

DesLauriers, Robert C. « The impact of employee illiteracy on Canadian business », Conference Board du Canada, Centre de recherche en ressources humaines, Ottawa, août 1990.

Emploi et Immigration Canada, Analyse de la politique relative au marché du travail, « L'étude d'EIC sur la formation professionnelle à l'école secondaire au Canada », Ottawa, février 1992.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. *Skills for the Future: Small Business and Training in Canada*, Toronto, 1989.

Fullan, M. et F. M. Connelly. *Teacher Education in Ontario: Current Practices and Options for the Future*, Toronto, ministère des Collèges et Universités de l'Ontario, 1987.

Goodlad, John I. *A Place Called School: Prospects for the Future*, New York, McGraw-Hill, 1984.

Gouvernement de l'Ontario. *People and Skills in the New Global Economy*, rapport du Conseil du Premier ministre, Toronto, Imprimeur de la Reine de l'Ontario, 1990.

Hanushek, Eric A. « The impact of differential expenditures on school performance », *Educational Researcher*, vol. 18 (mai 1989).

IEA Classroom Environment Study, The. Sous la direction de L. W. Anderson, D. W. Ryan et B. J. Shapiro, London, Pergamon, 1989.

International Comparisons and Educational Reforms. Sous la direction d'Alan C. Purnes [Alexandria (Virginie)], Association for Supervision and Curriculum Development, 1989.

Kifer, E. « What IEA studies say about curriculum and school organization » dans *International Comparisons and Educational Reforms* (q.v.).

Krahn, Harvey et Graham S. Lowe. « Les jeunes travailleurs dans une économie de services », document de travail n° 14, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1991.

Lapointe, Archie E., Janice M. Askew et Nancy A. Mead. *Learning Science*, document destiné au National Center of Education Statistics, au U.S. Department of Education et à la National Science Foundation, Washington (D.C.), 1992.

Nakajima, Fumiaki. *A Comparative Study on Choice of First-Job and Early Occupational History in Japan, the United States, and Great Britain*, Tokyo, Institut japonais du travail, 1990.

Nelson Canada. « Canadian tests of basic skills: Form 5 & Form 7 equating study, 1980-1987 », rapport présenté au Conseil économique du Canada, 1991.

Organisation de coopération et de développement économiques. *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*, Paris, 1990.

Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press, 1990.

Programme des Nations Unies pour le développement. *Human Development Report, 1991*, New York, N.U., 1991.

Québec, Ministère de l'Éducation, Direction générale de la recherche et du développement, *Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire, 1991*, Québec, 1991.

Rees, R., W. K. Warren, B. J. Coles et M. J. Peart. « A study of the recruitment of Ontario teachers », Social Program Evaluation Group, Queen's University, Kingston (Ont.), mars 1989.

Robitaille, David F. et Robert A. Garden. *The IEA Study of Mathematics II: Contexts and Outcomes of School Mathematics*, International Studies in Educational Achievement, London, Pergamon Press, 1989.

Rutter, Michael. « School effects on pupil progress: research findings and policy implications », *Child Development*, vol. 54, 1983, p. 1-29.

Sellin, N. et L. Anderson. « The student variable model » dans *The IEA Classroom Environment Study*.

Siemens Electric Limited. « Apprenticeship training: Canada vs. Germany », document présenté au cours d'un séminaire de Travail Canada, Ottawa, 18 juin 1991.

Statistique Canada. « Résultats de l'Enquête sur la formation et le développement des ressources humaines », Ottawa, 1990.

World Competitiveness Report, 1990 (The), 10e édition. Sous la direction de S. Garelli, Lausanne et Genève, IMD International et Forum économique mondial, 1990.

World Competitiveness Report, 1991 (The), 11e édition. Sous la direction de S. Garelli, Lausanne et Genève, IMD International et Forum économique mondial, 1991.

Liste des tableaux et des figures

Tableaux

1	Effets de certains facteurs d'intrants sur les résultats de tests du rendement scolaire, 187 études, États-Unis et Canada	14
2	Données sur les collèges privés d'enseignement professionnel, Canada, 1989	22
3	Statistiques sur l'apprentissage, Canada et Allemagne de l'Ouest, 1987	24
4	Connaissance/utilisation de la Planification de l'emploi d'Emploi et Immigration Canada parmi les entreprises canadiennes, selon la taille, 1987	27
5	Répartition par âge des enseignants à temps plein des écoles publiques primaires et secondaires, Canada 1972-1973 et 1989-1990	29
6	Salaire moyen des enseignants, certains pays, 1980-1984	32
7	Salaire escompté dans l'enseignement, Canada et provinces, 1986	33
8	Indicateurs des dépenses publiques au titre de l'éducation par rapport au produit intérieur brut, certains pays de l'OCDE, 1989	36
9	Total des dépenses par élève, par niveau d'études et par province, Canada, 1989-1990	38
10	Total des dépenses par élève, en proportion du PIB par habitant, par niveau d'études et par province, Canada, 1989-1990	38
11	Ventilation des dépenses des conseils scolaires, par province, 1986-1987	39
12	Dépenses administratives par élève, Canada, par province, 1986	40
13	Dépenses des conseils scolaires par élève, régions rurales et urbaines dans quatre provinces, Canada, 1987-1990	41
14	Classement des principaux pays de l'OCDE selon trois ensembles d'indicateurs	45

Figures

1	Produit intérieur brut, répartition par secteur, Canada, 1990	2
2	Emploi, répartition par secteur, Canada, 1990	2
3	Dépenses d'éducation, répartition par niveau, Canada, 1989-1990	2
4	Effectifs totaux, répartition par niveau d'études, Canada, 1989-1990	2
5	La persévérance scolaire de 100 élèves qui débutent au primaire, selon les données pour 1989-1990, Québec	6
6	Pourcentage des amérindiens inscrits et de la population non autochtone ayant moins de neuf années d'études, Canada, provinces et territoires, 1986	7
7	Résultats en sciences, à la fin du secondaire, Canada, par province, milieu des années 80	8
8	Résultats d'un test des habiletés de base, élèves de 8e année, 1966, 1973, 1980 et 1991	9
9	Corrélation entre l'occasion d'apprendre et les résultats en mathématiques chez les élèves du secondaire dans certains pays industrialisés, début des années 80	16
10	Le continuum de formation	19
11	Importance de la formation, selon la taille de l'entreprise, Canada, 1987	26
12	Dépenses totales au titre de l'éducation, par niveau scolaire et par province, Canada, 1989-1990	37
13	Systèmes d'éducation de l'Ontario, du Québec, de l'Allemagne et du Japon	48
14	Cohérence : intervenants et liens	54

Le présent rapport de synthèse devait porter la signature des membres du Conseil économique du Canada. Bien que les conclusions du rapport tiennent largement compte de leurs points de vue, ceux-ci n'ont pas eu l'occasion d'en revoir la version finale avant l'annonce de la décision d'abolir le Conseil.

Membres du Conseil économique du Canada, en date du 25 février 1992

Judith Maxwell, présidente
Caroline Pestieau, présidente associée et directrice
Harvey Lazar, président associé et directeur

Peter M. Brophey
Consultant, affaires publiques
Directeur, Xerox Canada Ltd.
Bond Head (Ontario)

Léon Courville
Premier vice-président exécutif
Affaires générales
Banque nationale du Canada
Montréal (Québec)

Germaine Gibara
Montréal (Québec)

Ralph Hedlin
Président
Ralph Hedlin Associates Ltd.
Calgary (Alberta)

Nancy R. Jackman
Présidente
443472 Ontario Limited
(Société de placement)
Toronto (Ontario)

Chester A. Johnson
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver (Colombie-Britannique)

Judith Korbin
Partenaire
Labour Arbitration & Mediation Services Ltd.
Vancouver (Colombie-Britannique)

Adam Lapointe
Président
Société en commandite de création
d'entreprises
Jonquière (Québec)

L. Jacques Ménard
Vice-président du Conseil et
directeur pour le Québec
Burns Fry Limitée
Montréal (Québec)

Mary Mogford
Présidente
Mogford Campbell Associates
Toronto (Ontario)

Gordon F. Osbaldeston, C.P., O.C.
Agrégé supérieur de recherches
Richard Ivey School of Business
Administration
University of Western Ontario
London (Ontario)

Pierre Paquette
Secrétaire général
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Marcel Pepin
Montréal (Québec)

Roger Phillips
Président et administrateur en chef
La société IPSCO Inc.
Regina (Saskatchewan)

Struan Robertson
Président associé
Central Guaranty Trust Company
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Rix Rogers
Administrateur en chef
L'Institut pour la prévention
de l'enfance maltraitée
Toronto (Ontario)

DONALD J. SAVOIE
Titulaire de la chaire Clément-Cormier
en développement économique
Université de Moncton
Moncton (Nouveau-Brunswick)

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton (Alberta)

MICHAEL A. SULLIVAN
Comptable agréé
Summerside (Île-du-Prince-Édouard)

H. GRAHAM WILSON
Burlington (Ontario)

KEN WOODS
Vice-président international, Bureau canadien
Fraternité internationale des ouvriers
en électricité
Willowdale (Ontario)

Équipe de recherche

Conseil économique du Canada

Keith Newton, directeur du projet
Patrice de Broucker
Gilles Mcdougall
Kathryn McMullen
Thomas T. Schweitzer
Tom Siedule

Jeannine Bailliu, étudiante inscrite à un programme coopératif
Felix Berezovsky, étudiant inscrit à un programme coopératif
Harry Patrinos, stagiaire de recherche

Dora Morris*, secrétaire
Lucie Marier, secrétaire

Consultants

Bill Ahamad et Miles Wisenthal, Ahamad Consultants Inc.
Barbara Brunhuber, Université d'Ottawa
Robert Crocker, Université Memorial
Jane Gaskell, Université de la Colombie-Britannique
Bertha Joseph, Aboriginal Management Consultants
Nelson Canada
Graham Lowe et Harvey Krahn, Université de l'Alberta
David Robitaille, Université de la Colombie-Britannique
Tim Sale, Tim Sale and Associates
Robert Sweet, Lakehead University
François Vaillancourt, Université de Montréal

*N'a pas participé au projet jusqu'à la fin.

Nous tenons spécialement à remercier le personnel des Divisions de l'informatique, des publications et des affaires publiques.